

LE MONOPOLE

DES

Assurances contre l'incendie

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

sera soutenu le Lundi 2 Juin 1913 à 4 h. 1/2

PAR

Paul-E. GIRARD

Président : M. A. SOUCHON, professeur.

Suffragants : $\left\{ \begin{array}{l} \text{MM. HITIER} \\ \text{PERCEROU} \end{array} \right.$ *professeurs.*

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU. EDITEUR

14, RUE SOUFFLOT, ET RUE TOULLIER, 13

1913

THÈSE POUR LE DOCTORAT

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LE MONOPOLE

DES

Assurances contre l'incendie

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS
sera soutenu le Lundi 2 Juin 1913 à 4 h. 1/2

PAR

Paul-E. GIRARD



Président : M. A. SOUCHON, professeur.

*Suffragants : { MM. HITIER
PERCEROU professeurs.*

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU. EDITEUR

14, RUE SOUFFLOT, ET RUE TOULLIER, 13

1913



Digitized by the Internet Archive
in 2026

INTRODUCTION

Le monopole des assurances par l'Etat a fait l'objet en France de projets nombreux dont les premiers remontent à 1848. Toutefois les études tendant à la réalisation pratique de cette réforme ne sont devenues vraiment sérieuses, n'ont été faites avec l'idée d'aboutir que depuis quelques années. La majorité des députés composant la Chambre actuelle est favorable à l'établissement du monopole. Plusieurs propositions de loi, dont nous étudierons plus loin les dispositions, ont été déposées, rapportées avec avis favorable et sont susceptibles d'être adoptées, plus ou moins modifiées, par le Parlement.

Il est donc tout à fait intéressant et d'actualité d'étudier les avantages et les inconvénients d'un monopole possible des assurances, de se rendre compte des conditions dans lesquelles il pourrait fonctionner, des profits ou des pertes qui en résulteraient pour l'Etat et les

assurés, de la situation des établissements expropriés et des employés privés de leur emploi.

Mais le champ d'action des assurances est bien vaste. Il est évident que le monopole ne pourrait s'établir de la même façon pour chacune des branches : incendie, vie, accidents ou assurances agricoles. L'assurance-incendie, par exemple, est très développée en France. Presque tous les immeubles de notre pays sont assurés à des sociétés anonymes très puissantes qui détiennent un véritable monopole de fait et réalisent de gros bénéfices. Cette situation semblerait donc, à première vue, très favorable pour l'établissement d'un monopole d'Etat. Les conditions seraient toutes différentes notamment pour les assurances sur la vie humaine et surtout pour les assurances contre les accidents du travail. Pour ces deux branches, la sphère d'action d'un monopole d'Etat serait certainement plus limitée et semblerait plus aléatoire que pour les assurances-incendie.

C'est pourquoi le monopole de l'assurance-incendie est proposé en première ligne. Son étude présente donc un intérêt tout particulier. C'est à celle-ci que nous nous limiterons.

Toutefois, avant d'examiner le monopole des assurances-incendie en lui-même, il faut se rendre compte des principes directeurs qui font agir ses promoteurs. Ceux-ci en proposant cette nouvelle extension des attributions de l'Etat sont poussés par deux mobiles tout à fait différents.

Les uns voient dans le monopole un moyen de rendre l'assurance moins onéreuse pour les assurés tout en les garantissant plus efficacement. Dans cet ordre d'idées, l'Etat déposséderait les organes qui pratiquent actuellement l'assurance pour faire mieux qu'eux pour le plus grand bien de tous. En se plaçant à ce point de vue, le monopole ne devrait rien coûter à l'Etat, mais ne devrait rien lui rapporter non plus.

Les autres, au contraire, ne considèrent dans l'établissement du monopole qu'un moyen de procurer de gros profits à l'Etat, qui a sans cesse besoin d'augmenter ses revenus.

Reprenons ces deux manières d'envisager la question pour les développer et mieux nous mettre à même d'en constater l'influence dans les diverses méthodes proposées pour faire fonctionner le monopole. C'est là notre seul but, aussi ne nous attarderons-nous pas à cet examen préliminaire qui a fait l'objet de longs développements dans un ouvrage récent (1).

D'après les théories des individualistes et d'Adam Smith en particulier, le rôle de l'Etat doit consister uniquement à garantir le fonctionnement normal de l'activité des individus, à respecter et encourager l'initiative privée. Son intervention dans le domaine économique doit se borner à la gestion d'un petit nombre d'entreprises d'intérêt général, dont l'exploitation trop peu ré-

(1) REIGNEAUD, *Le Monopole des assurances-Incendie*, Thèse Paris 1911, page 71 et sqq.

munératrice ne peut être effectuée par les individus. Il en est ainsi, par exemple, pour les postes,

Toutefois, si l'Etat laisse pour toutes les autres branches du commerce et de l'industrie, le champ libre à l'activité des citoyens, il n'en abdique pas pour cela son pouvoir réglementaire. C'est une attribution dont il doit faire usage avec une grande prudence, mais qu'il doit exercer parfois notamment en matière d'assurance. En effet, l'intérêt des assureurs disposant d'une puissance économique considérable et de gros capitaux, peut se trouver en contradiction avec l'intérêt du public en général. D'autre part, l'assurance ne peut être abordée avec des chances de succès, sans ruiner les assureurs et porter un grave préjudice aux assurés que dans certaines conditions. Ces principes de liberté avec d'indispensables mais légères restrictions ont, jusqu'à ce jour, servi de base au régime français des assurances.

La théorie libérale est vivement combattue par les économistes qui considèrent comme utile une intervention plus active de l'Etat dans le domaine économique.

Ces idées se trouvent remarquablement exposées dans les ouvrages du célèbre professeur allemand Wagner. Celui-ci, sans aller jusqu'au collectivisme, jusqu'à la socialisation des moyens de production, estime pourtant que, dans le libre jeu de l'individualisme, le faible est trop souvent opprimé par le fort. Or, l'Etat, en raison de sa loi fondamentale, doit s'opposer à cette oppression. Il ne faut pas de nivellement matériel, mais la li-

berté individuelle doit être restreinte, les attributions de l'Etat étendues, afin d'empêcher un petit nombre de profiter de cette liberté pour porter préjudice aux autres citoyens. Dans ce but donc, l'Etat se trouve amené à transformer en services publics des industries qui se rapportent à l'intérêt général.

Or, l'assurance rentre au premier chef dans cette catégorie d'industries. Les compagnies prélèvent des bénéfices considérables tout à fait hors de proportion avec le service rendu. Le taux des primes est trop élevé pour les risques couverts. Le montant des indemnités alloués ne s'élève guère, en y ajoutant les frais d'expertises, d'instances judiciaires, etc., à plus de 50 0/0 des primes encaissées. L'inégalité est encore beaucoup plus accentuée si l'on considère les contrats séparément. Alors en effet que la prime est généralement très basse quand il s'agit de grosses affaires que les Compagnies se disputent, la redevance devient beaucoup plus élevée pour garantir les petits risques. Il y a progression à rebours des tarifs au détriment du faible qui doit accepter des conditions léonines.

D'autre part, les contrats, qui devraient être régulièrement discutés, sont en réalité établis par les compagnies seules et ils contiennent toutes les clauses défavorables à l'assuré qu'il plaît à celles-ci d'y insérer. D'ailleurs, toutes les demandes d'assurance ne sont pas agréées et les compagnies refusent de garantir certains mauvais risques à n'importe quel prix.

Or, cette situation est intolérable. Il importe que cha-

que citoyen puisse garantir par le moyen de l'assurance, la conservation de son patrimoine. Il y a un intérêt social à empêcher chaque citoyen de courir le risque de voir anéantir par le feu le fruit de son travail. Si l'individu a accepté de voir restreindre sa liberté pour vivre en société, c'est pour pouvoir retirer de la vie collective des avantages correspondants. Or, l'un de ces principaux avantages consiste dans la garantie que doit fournir l'état de société pour la conservation des biens de chacun. Donner à tous les moyens de s'assurer dans les meilleures conditions rentre donc dans les attributions de l'Etat. Sa gestion devrait permettre d'assurer aussi exactement que possible l'équivalence entre le service rendu et sa rétribution. L'Etat serait d'autant plus en mesure de réduire celle-ci à son minimum que la suppression de la concurrence existant entre les compagnies privées et la concentration en un seul organe de la gestion des assurances dans le pays diminueraient dans une très forte proportion les dépenses d'administration.

Tels sont les principaux arguments que font valoir les économistes interventionnistes en réclamant le monopole des assurances. Les premières propositions présentées en France semblent s'inspirer de ces idées. L'exposé des motifs du projet de décret du 8 juin 1848 (1), dont Duclerc, ministre des Finances d'alors, est l'auteur en

(1) Ce projet de décret fut précédé d'une proposition de Louis Blanc du 1^{er} mai 1848, tendant à la transformation en monopole d'Etat de toutes les assurances et d'un projet de Garnier-Pagès du 8 mai 1848. Garnier-Pagès fut le prédécesseur de Duclerc au ministère des Finances.

fait foi. Voici les passages les plus significatifs à cet égard : « Les institutions de prévoyance sont les agents
« les plus actifs et les plus certains de la prospérité
« sociale. Mettre autant que possible la fortune privée
« à l'abri des désastres résultant de l'indifférence et de
« l'imprévoyance humaine est tout à la fois un devoir
« et un droit pour tout gouvernement qui a sérieuse-
« ment à cœur les intérêts dont la haute protection lui
« est confiée.

« Le principe des assurances contre l'incendie se lie
« essentiellement à l'ordre et concourt puissamment au
« développement de la fortune publique. Conserver la
« propriété, faciliter les moyens de crédit au commerce
« et à l'industrie, telles sont les conséquences de l'assu-
« rance contre les événements que chacun peut bien pré-
« voir mais que nul ne saurait empêcher. Quelle plus
« grande mission, pour un gouvernement que de géné-
« raliser, dans son application, un principe qui, jus-
« qu'à présent, en France, n'a que très imparfaitement
« pénétré dans les habitudes ou l'esprit des popula-
« tions ! »

Les auteurs du décret escomptaient bien pourtant que le monopole porcurerait à l'Etat un bénéfice net de 24 millions par an mais cette ressource ne devait être que provisoire et la dépossession des compagnies devait avoir pour but principal l'amélioration des conditions de l'assurance : « Le but des Sociétés d'assurances, continuait en effet l'exposé des motifs, est la spécula-

tion ; leur tendance naturelle est donc l'augmentation du taux des primes. Le gouvernement, au contraire, lorsque l'état de nos finances le permettra, pourra diminuer ses tarifs d'une manière considérable et les propriétaires jouiront d'une décroissance de charges qu'ils n'ont jamais à espérer de l'industrie privée. »

Les auteurs des propositions plus récentes (2) ne se

(2) Voici les principales propositions présentées postérieurement au projet de décret de M. Duclerc :

1851. — Projet de M. Huguenin, ayant pour but de conférer à l'Etat le monopole des assurances contre l'incendie. Cette proposition fut rapportée par M. Béchard le 10 mai 1851.

1857. — Projet de décret soumis par le gouvernement au Conseil d'Etat (création d'une caisse générale des assurances agricoles gérées par l'Etat).

1879. — Projet de M. Vacher tendant à la création d'un service d'assurances contre l'incendie sous le contrôle et la surveillance de l'Etat.

1882. — Proposition Langlois sur l'organisation par l'Etat de l'assurance générale agricole. Cette proposition fit l'objet, le 18 mars 1882, d'un rapport sommaire de la part de M. Tisserand, tendant à la prise en considération. Il y eut discussion à la Chambre sur ce point le 31 mars 1882. La Chambre décida la prise en considération. Il n'a pas été trouvé trace de la suite donnée.

1886 (25 octobre), 11 février 1890, 2 juin 1894. — Propositions Bourgeois ayant pour but de fonder une association communale et départementale d'assurances mutuelles contre l'incendie. Ces propositions successives, prises en considération, ne furent jamais discutées.

1890. — Projet de M. Quintaa (assurance agricole par l'Etat.)

1893. — Propositions relatives à la création de caisses nationales ou départementales d'assurances agricoles, présentées par MM. de Cassagnac, Jonnart, Rey et Lachèze, Rivet et Cholet et Philippon.

1894 (24 avril). — Proposition Viger en vue d'instituer avec le concours de l'Etat, des caisses d'assurances mutuelles contre les risques agricoles, grêle, mortalité du bétail. Ce projet fit l'objet d'une enquête auprès des Compagnies d'assurance et des Chambres de commerce. Cette proposition ne paraît pas avoir été rapportée ni discutée.

préoccupent plus qu'à titre accessoire de l'utilité sociale du monopole des assurances. Pour eux, le monopole se justifie en premier lieu par la nécessité de fournir à l'Etat les ressources indispensables pour faire face à ses dépenses croissantes. Ce point de vue est énoncé sans ambage, dès le début de l'exposé des motifs de l'une des dernières propositions présentées, celles du député Couderc (1) : « La création des grands monopoles d'Etat
« est un des articles les plus importants du programme
« républicain radical-socialiste. Ces monopoles, consti-
« tués par l'Etat et gérés par lui, ont pour but de pro-
« curer à la démocratie de ce pays les ressources in-
« dispensables à la réalisation des réformes, politiques,
« économiques et sociales. L'institution des retraites ou-
« vrières, l'enseignement intégral, le nécessaire déve-

1894 (6 juillet). — Proposition Bourgeois ayant pour but de conférer à l'Etat, le monopole des assurances contre l'incendie. Cette proposition fut rapportée le 24 février 1896 par M. Paulmier. (*J. O. ann.*, n° 1805.)

1908 (27 février). — Proposition Carlier en vue de l'organisation du monopole sans obligation des assurances en général. Cette proposition, d'un caractère nettement socialiste, a particulièrement pour objet de procurer les fonds nécessaires pour les retraites aux vieillards. (*J. O. ann.*, n° 1543.)

1909 (12 juillet). — Proposition Couderc. (*J. O. ann.*, n° 2690.)

1910 (15 mars). — Rapport Ferdinand Buisson sur les propositions Carlier et Couderc. (*J. O. ann.*, n° 3212.)

1910 (10 juin). — Proposition Dumont. (*J. O. ann.*, n° 43.)

1910 (13 juin). — Proposition Vaillant. (*J. O. ann.*, n° 81.)

1910 (8 juillet). — Proposition Tarbouriech. (*J. O. ann.*, n° 289.)

Nous tiendrons compte particulièrement, dans le cours de notre travail, de la proposition Couderc, qui paraît la plus sérieuse et la mieux étudiée, ainsi que du rapport de M. Buisson qui semble également avoir été rédigé après un examen attentif de la question.

(1) *J. O. Doc. Parl.*, 24 oct. 1909, ann, n° 3212.

« loppement des travaux publics, la gratuité de la jus-
 « tice, les œuvres de solidarité sociale, etc..., représen-
 « tent d'énormes dépenses auxquelles, le plus tôt possi-
 « ble, le pays républicain devra parer progressivement
 « mais inévitablement par la création de ressources cor-
 « respondantes... Prélever de nouveaux impôts sur le
 « propriétaire, l'agriculteur, le commerçant serait une
 « opération déplorable qui porterait un coup mortel au
 « développement normal de la prospérité publique.
 « *C'est donc dans ce but hautement avoué, considéré*
 « *par nous comme nécessaire et s'imposant inéluctable-*
 « *ment à tous les républicains dignes de ce nom, d'aug-*
 « *menter les revenus de la nation par la création de mo-*
 « *nopoles d'Etat que nous déposons notre projet.* . .
 «
 « Nous avons indiqué la nécessité de nous procurer
 « des ressources à l'aide des monopoles d'Etat, parce
 « que nous sommes dans l'impossibilité de nous en créer
 « ailleurs ou autrement. »

On ne peut être plus catégorique. On trouve bien, il est vrai, de ci, de là, tant dans la proposition Coudere que dans la proposition Carlier et le rapport Buisson, des périodes qui font ressortir l'utilité sociale de l'assurance, mais ce n'est qu'un souvenir de théories anciennes, tout à fait en contradiction du reste avec la réforme proposée. Celle-ci, en effet, n'a plus pour but de fournir l'assurance à meilleur marché, mais de donner de nouvelles ressources à l'Etat, même en élevant le taux des primes actuellement pratiqué. Donc, non seulement il

n'y a aucune analogie, mais il y a même antinomie entre ces deux systèmes.

Or, nous nous sommes donné pour but de considérer les conditions de fonctionnement du monopole et les conséquences de ce fonctionnement, en nous basant sur les propositions faites actuellement en ce sens. Dans ces conditions, nous n'aurons nullement à discuter l'institution du monopole au point de vue scientifique et théorique auquel se placent les économistes partisans du principe de l'intervention de l'Etat. Nous nous bornerons à examiner si l'établissement du monopole, tel qu'on veut l'établir, est possible et désirable.

Dans ce but, nous rechercherons d'abord quels enseignements il est possible de tirer de ce qui a pu être fait dans le même ordre d'idées à l'étranger.

Cette étude préliminaire terminée, nous examinerons dans quelles conditions l'organisation du monopole pourrait être réalisée par l'Etat.

Après avoir essayé de déterminer les dépenses que nécessiterait cette organisation, nous pourrions aborder la partie principale de notre travail : les conséquences financières du monopole, ce qu'il pourrait rapporter et quelles charges en résulteraient pour les assurés.

Enfin, après avoir essayé de faire ressortir la situation des assurés avant et après l'établissement du monopole, nous aurons tous les éléments nécessaires pour nous rendre compte, si, ainsi que nous l'avons dit plus haut, l'institution du monopole des assurances sur l'incendie est chose possible et désirable.

PREMIERE PARTIE

Le Monopole des Assurances sur l'incendie à l'étranger.

Il semblerait superflu de nous livrer à une étude approfondie de l'organisation de l'assurance-incendie par l'Etat à l'étranger. Ce travail, qui d'ailleurs a fait l'objet d'ouvrages très complets (1), serait sans utilité pour le but que nous poursuivons. Il nous suffira de rechercher s'il existe dans d'autres Etats des institutions analogues au monopole dont on propose de doter la France et de voir quel exemple on en peut tirer.

(1) PAUL AGLAVE. *Les assurances contre l'incendie par l'Etat, les provinces ou les villes en Allemagne*, 1901.

Les assurances contre l'incendie par l'Etat ou les cantons en Suisse et dans les Pays scandinaves, 1902.

Les assurances contre l'incendie par la province ou la ville en Autriche-Hongrie et en Russie, 1904.

Commençons notre examen par l'Allemagne, le pays étatisse par excellence.

ALLEMAGNE.

Désireux d'introduire dans son pays les bienfaits de l'assurance contre l'incendie, le Grand Electeur Frédéric Guillaume de Prusse, après plusieurs tentatives sans résultat, favorise la création de petites sociétés locales dont la première date de 1718. Des Sociétés analogues s'établissent peu à peu dans les autres Etats allemands.

Toutes ces sociétés présentent le caractère des sociétés publiques en ce sens, que leurs règlements ont force de loi et qu'elles sont administrées par des fonctionnaires, mais, à part ce point commun, chacune a une organisation spéciale et opère dans des conditions différentes. L'Etat, d'ailleurs, n'a aucun intérêt financier en jeu. Chaque Société a sa caisse particulière, qui ne donne rien à l'Etat et ne reçoit rien de lui.

Ce point montre déjà que l'on ne peut tirer aucun enseignement de l'existence de cet organisme allemand au sujet des conséquences financières de l'établissement du monopole dans notre pays. Examinons si le fonctionnement des Sociétés publiques allemandes peut toutefois nous fournir des indications utiles.

Dans la plupart des Etats, ces Sociétés avaient, au début, chacune dans une circonscription distincte, le monopole de l'assurance immobilière. L'obligation de

s'assurer existait même généralement. Mais, d'autre part, l'exercice de l'assurance mobilière leur était interdit. Ce fut la fissure qui permit aux Sociétés privées de concurrencer les caisses d'Etat. Cette concurrence devint rapidement très sérieuse dans les contrées où le monopole n'existait pas et un vif mouvement d'opinion contre celui-ci prit naissance dans le reste du pays.

En effet, l'émulation qui pouvait exister entre les diverses Sociétés publiques ne pouvait constituer une source d'améliorations dans la gestion aussi active que celle qui a pour origine la concurrence et l'intérêt personnel. Le taux des primes restait uniforme et très élevé, sans distinction entre les bons et les mauvais risques. Aussi, en présence des réclamations de l'opinion publique contre une institution aussi rétrograde, les Sociétés publiques durent modifier leurs règlements dans un sens plus libéral. Beaucoup renoncèrent au monopole et à l'assurance obligatoire, toutes procédèrent à des révisions de leurs tarifs, d'après une meilleure classification des risques. Le législateur autorisa même le refus des risques trop dangereux ou trop insignifiants et permit à certaines Sociétés de pratiquer l'assurance mobilière.

Voyons donc maintenant à quel résultat sont parvenues actuellement ces Sociétés publiques allemandes. Logiquement, elles devraient assurer la quasi-totalité des biens assurables. Récapitulons en effet les avantages dont elles jouissent.

Elles ont l'appui entier du gouvernement. Etablis-

ments publics deux fois séculaires, elles devraient inspirer une confiance d'autant plus complète que, grâce à la faculté qui leur est laissée de s'organiser librement, elles ont pu s'adapter dans leurs circonscriptions respectives aux habitudes du pays où elles se sont développées. Beaucoup d'entre elles, notamment en Bavière, possèdent encore le monopole et n'ont aucune concurrence à redouter. En outre, leurs frais sont réduits au minimum et elles n'ont pas d'actionnaires à rémunérer.

Or, en réalité, leur situation est loin d'être aussi brillante qu'on pourrait se l'imaginer.

D'après M. Paul Alglave (1), la totalité des biens allemands assurés au 1^{er} janvier 1901 se répartirait ainsi :

25.214 millions de marks assurés par les 34 sociétés publiques de Prusse.

21.854 millions de marks assurés par les 21 sociétés publiques situées hors de Prusse.

75.788 millions de marks assurés par les 29 compagnies par actions.

11.024 millions de marks assurés par les 17 Sociétés mutuelles.

1.240 millions de marks assurés par les 242 petites Unions prussiennes.

Il ne faudrait pas, il est vrai, se fier entièrement aux chiffres ci-dessus. Il entre en effet dans le chiffre des assurances réalisées par les Sociétés par actions, des

(1) *Ouvrage cité*, p. 837.

opérations qui sont comptées plusieurs fois et l'on s'accorde à estimer que les Sociétés publiques assurent pour un chiffre sensiblement égal à celui des Sociétés par actions. Ce n'est pas là, malgré tout, on doit en convenir un résultat bien remarquable.

A un autre point de vue pourtant, le taux des primes pratiqué par les Sociétés publiques semblerait plus avantageux. Il était en effet de 1,44 0/00 du capital assuré pour les Sociétés publiques de Prusse, de 1,55 0/00 pour les Sociétés publiques situées hors de Prusse, de 2,17 pour les Compagnies privées et de 2,57 pour les Mutuelles. Ces chiffres représentent-ils bien la situation exacte ? On peut en douter. Pourquoi en effet, le public allemand se serait-il assuré en grande partie aux Sociétés anonymes alors qu'il l'était à meilleur compte aux Sociétés publiques ? La raison en serait-elle qu'il y trouvait son avantage, tout en payant plus cher, par suite de la facilité plus grande avec laquelle il était indemnisé des sinistres ? Cette explication est peut-être exacte. Elle ne nous satisfait pourtant pas, car, en raison du monopole, le public au début n'avait pas d'élément de comparaison, sinon avec l'assurance mobilière. Or, en ce qui concerne celle-ci au contraire, l'assureur doit montrer une plus grande circonspection dans l'admission et l'établissement des indemnités par crainte des fraudes plus faciles et plus fréquentes.

Nous penchons plutôt pour une autre hypothèse. Au commencement de la concurrence des Sociétés anony-

mes et avant l'ère des réformes, les tarifs des Sociétés publiques étaient très élevés. Dans la suite, ces Sociétés furent autorisées, comme nous l'avons dit plus haut, à refuser les risques mauvais ou infimes. Cette façon d'opérer devait faire baisser le taux des primes dans une proportion d'autant plus forte que l'on se montrerait plus rigoureux sur le choix des risques. Or, il semble bien que nombreux furent les propriétaires exclus de l'assurance. La proportion des immeubles non assurés s'élèverait en effet dans les campagnes à 40 ou 50 0/0 en moyenne, parfois même à 80 0/0 (1). La plus faible élévation des primes dans les Sociétés publiques que dans les Sociétés par actions aurait donc pour cause que ces dernières acceptent plus volontiers les mauvais risques. On pourrait trouver peut-être une autre raison de cette situation dans le fait que les Sociétés anonymes pratiquent l'assurance mobilière sur une bien plus grande échelle que les caisses d'Etat. Or, les tarifs sont plus élevés pour celle-ci que pour l'assurance immobilière, les risques étant plus mauvais.

De la situation exposée ci-dessus, la conclusion se dégage d'elle-même. Les Sociétés publiques allemandes sont de vieilles institutions. Elles ont eu toutes facilités pour s'épanouir dans un pays où l'intervention de l'Etat est beaucoup plus active qu'en France et bien mieux accueillie par la population ; où l'administration est plus

(1) REIGNEAUD. *Le monopole des assurances-incendie*, p. 29.

souple et montre des qualités supérieures d'organisation et d'esprit de suite. Pourtant, les établissements d'Etat ont dû presque partout renoncer à leur monopole, renoncer à l'obligation devant la concurrence victorieuse des Sociétés privées. Les résultats sont peu brillants, que seraient-ils chez nous ?

D'ailleurs, de petites organisations particulières comme celles qui existent en Allemagne s'adaptent bien peu à l'établissement du monopole fiscal tel qu'il est proposé en France. Des règles uniformes, une concentration plus accentuée seraient indispensables. Il n'y a donc, à notre avis, aucun enseignement utile à tirer de l'exemple de l'Allemagne.

D'autres pays ont également vu l'Etat intervenir en la même matière de façon plus ou moins active. Ainsi il existe en Suède, en Norvège, au Danemark, en Autriche-Hongrie, des caisses d'assurances dont le caractère public est plus ou moins accentué. Mais l'étude de leur fonctionnement n'est d'aucune utilité pour le but que nous poursuivons et M. Buisson lui-même, dans son rapport favorable au monopole, ne fait que citer ces exemples sans s'y arrêter.

L'examen du régime des assurances en Suisse a, par contre, plus d'intérêt.

SUISSE.

Les premières caisses publiques d'assurance suisses

datent du début du XIX^e siècle. Malgré des modalités diverses suivant les cantons, elles présentent toutes certains caractères communs. Elles eurent dès leur création ou obtinrent vers le milieu du siècle le monopole de l'assurance *consolidé* par l'obligation.

Certaines caisses percevaient sur leurs assurés une cotisation minime, ce qui leur permettait de se créer des réserves, insuffisantes d'ailleurs. Mais la plupart des autres établissements recueillaient, à chaque sinistre, la cotisation nécessaire pour payer à l'assuré l'indemnité à laquelle il était reconnu avoir droit.

Ces procédés de gestion étaient bien rudimentaires. On en reconnut les inconvénients à la suite de l'incendie qui détruisit complètement la ville de Glaris les 10 et 11 mai 1861.

La caisse du canton possédait un fonds de réserve qui s'élevait à 544.000 francs. Les indemnités à payer s'élevant à 2.650.000 francs, le canton dut emprunter la différence, ce qui obéra gravement ses finances. Ces indemnités ne représentaient d'ailleurs que les trois quarts de l'estimation, très basse, des biens détruits, la caisse n'assurant que cette quotité. Les sinistrés avaient donc à supporter encore une grosse partie de la perte. Ils furent pourtant indemnisés presque totalement grâce à une fructueuse collecte. Par contre, les Sociétés privées qui avaient le droit de pratiquer l'assurance mobilière, satisfirent exactement et rapidement aux obligations qui leur incombaient.

A la suite de cet incendie, un canton, celui de Genève, supprima en 1864 sa caisse d'assurance obligatoire. Les autres cantons introduisirent des réformes. Ils classèrent les risques, perçurent des primes annuelles et surtout pratiquèrent la réassurance. Or, à qui ces caisses s'adressèrent-elles pour effectuer cette opération, dont les événements avaient démontré la nécessité ? A des Sociétés anonymes.

La situation actuelle de l'assurance par l'Etat en Suisse est donc la suivante :

L'assurance immobilière est obligatoire et monopolisée au profit de l'Etat dans treize cantons et cinq demi-cantons. Il existe une réglementation relative aux assurances dans trois cantons. Enfin trois cantons et un demi-canton (Unterwald-le-Haut, Grisons, Vallis, Genève) n'ont aucune réglementation.

D'autre part, l'assurance mobilière est obligatoire et entre les mains d'un office cantonal dans le canton de Vaud. Pour le canton de Glaris, depuis 1896, cette assurance est également obligatoire, mais pas monopolisée au profit de l'office public : le public conserve la faculté de s'assurer aux Sociétés privées (1).

Examinons les résultats actuels du système.

D'après M. Buisson, le taux des primes était le suivant :

(1) *La Nationalisation de l'assurance-incendie en Suisse*, par EDGARD MILHAUD, Les Annales de la Régie directe, n° 8, p. 55,

En 1865, 1 fr. 57 0/00 du capital assuré.

En 1875, 1 fr. 58 0/00 d°

En 1885, 1 fr. 27 0/00 d°

En 1895, 1 fr. 15 0/00 d°

En 1899, 1 fr. 08 0/00 d°

Il y a une décroissance évidente mais les tarifs sont encore bien supérieurs à ceux des compagnies françaises qui, toujours d'après M. Buisson, n'ont perçu que 0,90 0/00 des capitaux assurés.

La même année, la proportion des sinistres assurés représentait, en France 0,42 0/00 des capitaux assurés. Or, pour la Suisse, la même proportion était en 1865 de 2,14 0/00 ; en 1875, de 0,88 ; en 1885, de 0,82 ; en 1895, de 0,83. Les sinistres sont donc plus nombreux et plus coûteux quand la charge de verser l'indemnité incombe à une caisse d'Etat. Le Bureau fédéral suisse l'admet d'ailleurs. On lit en effet dans son rapport de 1892 (1) :

« Un peu plus de nonchalance de la part des proprié-
 « taires dans les mesures de précaution avec le feu et les
 « lumières, surveillance moins sévère des enfants et des
 « domestiques sous ce rapport, inobservation des pres-
 « criptions existantes dans la construction et l'entretien
 « des maisons, parfois même inobservation voulue
 « quand l'assurance est élevée, incendie par spéculation
 « quand les affaires vont mal, que la situation financière
 « est mauvaise, défaut de surveillance de la part des

(1) Citation faite par M. Reigneaud, *op. cit.*, p. 35.

« autorités concernant les règlements de police du feu
 « et des constructions, moins d'empressement à porter
 « secours en cas d'incendie, tout cela peut contribuer,
 « sous l'égide d'une assurance coulante, à augmenter
 « le nombre des incendies. »

Examinons maintenant l'importance des frais d'administration. La prime ayant été en 1875 de 1,58 0/00 des capitaux assurés, tandis que les indemnités pour sinistres s'élevaient à 0,88 0/00, il reste une marge de 0,70 0/00 pour les dépenses de gestion, constitution de réserves, etc. En procédant au même calcul pour d'autres années, ces dépenses seraient en 1885 de 0,45 0/00, en 1899 de 0,25 0/00, soit une moyenne de 0,47 0/00. C'est à 0,01 0/00 près la différence qui existait en 1906 pour les Sociétés françaises entre la proportion des indemnités payées et celles des primes encaissées. Mais l'année 1906 n'est pas une année moyenne pour l'industrie des assurances. En réalité, le taux des primes pratiqué par les compagnies françaises est bien au-dessous de 0,90 0/00 des capitaux assurés, chiffre indiqué par M. Buisson. D'autre part, les indemnités pour sinistres s'élèvent à 57 0/00 en moyenne du montant des primes encaissées. Les frais de gestion ne sont donc guère en réalité que de 0,30 à 0,35 0/00 des capitaux assurés.

On avouera que la comparaison est bien loin d'être en faveur des caisses publiques suisses. Celles-ci ont, en effet, les frais les plus réduits. Elles n'ont pas de commissions à payer à leurs agents puisque l'obligation de

s'assurer existe dans la plus grande partie du pays. Enfin, elles ne sont pas grevées des charges fiscales très lourdes qui pèsent sur les Sociétés françaises.

Les chiffres, que nous venons d'indiquer, nous sont fournis par M. Paul Alglave et M. Ferdinand Buisson. M. Edgard Michaud, dans un article publié dans les *Annales de la Régie directe* (1), fournit des éléments différents et arrive à des conclusions inverses pour l'assurance mobilière.

D'après cet auteur, le taux moyen des primes pratiqué par les Compagnies privées suisses d'assurance mobilière s'élèverait à 1,19 0/00 tandis que la proportion des primes au capital assuré aurait été à l'office public d'assurance du canton de Vaud :

En 1902, de 0,908 0/00.

En 1903, de 0,907 0/00.

En 1905, de 0,906 0/00.

En 1904, de 0,906 0/00.

En 1906, de 1,024 0/00.

En 1907, de 1,026 0/00.

Il y aurait donc une différence en faveur de l'Office public de 0,284 0/00 en 1904 et 1905 et de 0,164 en 1907 soit, dans ce dernier cas, 13 0/0. en moins que dans l'industrie privée.

La différence, pour le canton de Glaris, serait beau-

(1) Novembre 1909, p. 45,

coup plus accentuée, le tarif uniforme étant de 0,75 0/00 de 1895 à 1905 et de 0,50 0/00 depuis 1905.

D'autre part, d'après le même auteur, les frais de gestion représentaient au cours des cinq années antérieures à 1909 : 0,273 0/00 du capital assuré tandis que les chiffres correspondants étaient pour le canton de Vaud en 1902 de 0,072 0/00, en 1905 de 0,084 0/00, en 1906 de 0,145 0/00 et en 1907, de 0,138 0/00. Les mêmes frais de l'Etablissement public du canton de Glaris étaient de 0,209 dans la période de 1895 à 1905, de 0,205 0/00 en 1906 et 1907.

On peut remarquer tout d'abord qu'il est malaisé d'établir une comparaison entre les résultats des opérations pratiquées dans des territoires aussi peu étendus que les cantons de Glaris et même de Vaud, et celles effectuées par les compagnies privées dans la Suisse tout entière. Bien des mauvais risques, fabriques, usines, etc..., peuvent faire défaut dans les précédents cantons. De plus, dans ces pays agricoles, il existe vraisemblablement peu d'immeubles importants, de sorte qu'il y a peu à tenir compte, dans l'établissement des primes, du risque provenant du recours des voisins. Enfin, sans vouloir mettre en doute l'exactitude des chiffres ci-dessus, on peut se demander s'ils se rapportent bien uniquement aux risques mobiliers.

Les indications contenues dans l'ouvrage de M. Paul Algave et le rapport de M. Buisson, ne sont guère suspectes de partialité à l'encontre des caisses publiques

suisses. Or, il résulterait de la comparaison des deux situations présentées, que l'assurance serait réalisée par ces établissements à un taux plus bas pour les assurances mobilières que pour les assurances immobilières. C'est invraisemblable puisque les risques mobiliers sont deux fois plus mauvais que les risques immobiliers.

Il est donc à présumer que les Offices cantonaux de Vaud et de Glaris, pratiquant à la fois les deux sortes d'assurances, les tarifs indiqués concernent l'ensemble de leurs opérations. Ainsi s'explique également le peu d'importance des frais d'administration. Mais alors une comparaison avec les Sociétés privées d'assurance mobilière devient impossible et il est même étonnant que la différence constatée ne soit pas plus importante.

Considérons maintenant un autre point de vue. Nous avons déjà eu l'occasion de constater que le concours des Sociétés privées était nécessaire aux caisses cantonales pour la réassurance. Il l'est encore à d'autres égards. On lit en effet, dans le rapport du Bureau Fédéral de 1888 (1) : « Aussi longtemps que ces monopoles
« existeront, l'assurance privée contre l'incendie sera
« une nécessité dans toute la Suisse. L'assurance privée
« des bâtiments est nécessaire pour les cantons qui ne
« possèdent pas d'institution publique et qui n'en peuvent pas créer sans menacer d'une manière sérieuse
« les fonds publics cantonaux ; elle est nécessaire dans

(1) REIGNEAUD, *op. cit.*, p. 38.

« les autres cantons, où les risques dangereux sont ex-
 « clus de l'assurance obligatoire et où les Sociétés can-
 « tonales sont tenues de par la loi de réassurer leurs
 « risques dangereux auprès des Sociétés privées. Et si,
 « pour l'assurance de nos bâtiments, déjà, la coopéra-
 « tion des Sociétés privées est une nécessité ; elle le sera
 « avec encore plus de raison pour l'assurance de nos
 « valeurs mobilières contre l'incendie. »

Enfin, les partisans du monopole des assurances eux-mêmes ne préconisent pas l'extension des opérations des caisses cantonales en ce qui concerne l'assurance mobilière : « Il nous semble, dit en effet, M. Paul Alglave (1),
 « qu'il serait encore scabreux de souhaiter l'extension
 « de l'assurance publique non seulement à tous les can-
 « tons, mais encore à l'assurance mobilière.

« Il ne faut pas se le dissimuler. Malgré les résultats
 « très satisfaisants obtenus dans le canton de Vaud, l'as-
 « surance mobilière est d'une exploitation beaucoup
 « plus délicate. Les opérations qu'elle implique sont
 « complexes. Les objets mobiliers sont sujets à de con-
 « tinuels changements de nature, de quantité et de
 « lieu. L'évaluation des pertes mobilières est bien moins
 « simple que celles des immeubles. De plus, le mobilier,
 « est beaucoup plus exposé que les bâtiments au risque
 « d'incendie. Dès lors, les objections relatives à l'accu-
 « mulation des risques prennent une force plus grande.

(1) *Op. cit.*, p. 378.

« Dans les villes et localités industrielles, les valeurs
« mobilières sont très accumulées et environ deux fois
« plus exposées au risque d'incendie que les immeubles.
« Donc, pour l'assurance mobilière, plus encore que
« pour l'assurance des immeubles, il faudra observer le
« principe de la dissémination des risques. »

Les résultats obtenus par le monopole des assurances en Suisse ne semblent donc pas, comme nous venons de le voir, de nature à encourager des initiatives semblables dans les autres pays.

La Nouvelle-Zélande pourtant a voulu tenter l'épreuve et a nationalisé le service des assurances incendie.

L'Office des assurances d'Etat existe depuis 1903. C'est une administration à peu près indépendante, placée sous l'autorité d'un Directeur général assisté d'un conseil. Elle est dotée d'un capital de 100.000 livres. Les établissements particuliers ne sont pas déposés ; ils continuent à pratiquer l'assurance concurremment avec l'Office national.

Les résultats sont les suivants : les primes pratiquées sont inférieures de 10 0/0 au taux des primes des entreprises privées. Dans ces conditions les affaires de l'Office national ne pouvaient que prendre de l'extension, aussi le montant des primes encaissées est-il passé de 13.000 livres sterling en 1905 à 23.000 en 1907, et à 26.000 en 1908.

Par contre, la situation financière ne paraît pas aussi

prospère. Malgré sa forme de gestion, qui se rapproche beaucoup de celle des entreprises privées, l'Office national n'avait pu, jusqu'en 1908, réaliser aucun bénéfice, ni constituer de réserves, ni amortir son capital. Qu'une mauvaise année survienne et, loin de procurer des bénéfices à l'Etat, il devra réclamer son aide financière (1).

Remarquons d'ailleurs que le succès ou l'échec de l'Office national de la Nouvelle-Zélande ne pourrait guère nous donner d'indications puisque cet Etablissement ne réalise pas un monopole fiscal obligatoire. Quoi qu'il en soit, les résultats obtenus en Nouvelle-Zélande n'ont pas encouragé l'Australie, pays étatiste par excellence, à suivre l'exemple de sa voisine.

La Commission australienne d'assurances s'est en effet prononcée contre le monopole pour les raisons suivantes, exposées par son rapporteur, M. Frédéric L. Hoffmann (2) :

« La Commission a étudié avec la plus considérable
 « attention cette question de l'assurance contre le feu
 « par les municipalités ou par l'Etat ; et elle ne croit
 « absolument pouvoir vous recommander ni l'une ni
 « l'autre de ces sortes d'assurances, sous quelque forme
 « que ce soit.

(1) Voir sur le monopole des assurances en Nouvelle-Zélande, l'article de M. Daniel Bellet, dans *l'Economiste Français* du 30 avril 1910.

(2) Voir *Moniteur des assurances*, 15 août 1911, p. 463.

« Votre Commission est d'avis que l'assurance-incendie par l'Etat ou à titre d'entreprise municipale est pratiquement inéxecutable pour les motifs suivants :

« 1° En raison de la très large extension de l'élément personnel qui entre dans le risque d'assurance contre l'incendie ;

« 2° En raison de la défavorable sélection qui ne pourrait manquer de se produire contre l'Etat ou les entreprises municipales, dans le cas de concurrence avec les industries privées ;

« 3° En raison de l'absolue « indésirabilité » qu'il y a, dans cette catégorie d'affaires, d'établir le monopole d'Etat ou le fonctionnement municipal obligatoire ;

« 4° En raison du champ relativement limité que présente à l'Etat et aux municipalités, l'assurance contre l'incendie et, conséquemment, de leur inaptitude à la bonne division des risques ;

« 5° En raison de la nécessité qu'impliquerait ce système, — à moins de le pratiquer en collaboration constante avec les entreprises privées, — d'accepter sur les risques ordinaires un plus large montant d'assurance qu'il n'est prudent et pratique, nécessité qui résulterait fatalement de l'absence de facilités pour la réassurance.

« Le cas s'est produit, votre Commission en a la preuve dans la mise en acte de l'assurance-incendie par l'Etat en Nouvelle-Zélande. »

DEUXIEME PARTIE

Organisation du Monopole.

L'Obligation conséquence du Monopole.

Commençons tout d'abord par examiner quelle étendue devrait comporter le monopole. L'Etat forcera-t-il tous les citoyens à s'assurer ou au contraire laissera-t-il chacun libre d'être ou non prévoyant ?

La plupart des propositions faites récemment visant à l'établissement du monopole de l'assurance contre l'incendie en France comportent l'obligation. Considérons les principaux arguments invoqués pour justifier cette obligation. Voici d'abord l'opinion de M. Coudere :

« Les deux seules catégories d'assurances pour lesquelles nous proposons l'obligation sont l'assurance contre l'incendie et l'assurance agricole. Cette double

« exception n'est pas difficile à justifier. En fait, les pro-
« priétaires d'immeubles non assurés sont, d'année en
« année, plus rares ; car chacun reconnaît la nécessité
« non seulement de reconstruire sa maison, son abri,
« s'il a été détruit par un incendie, mais aussi la terri-
« ble responsabilité matérielle qui pèse sur lui, lorsque
« l'immeuble de son voisin, ayant été incendié, celui-ci
« a un recours contre lui. Il y a donc un intérêt person-
« nel et permanent de premier ordre, pour chaque con-
« tribuable, à être assuré et il y a également un intérêt
« public à ce que l'assurance soit obligatoire pour tous,
« puisque les risques sont les mêmes pour tous et que
« le refus d'un seul pourrait être aussi préjudiciable
« à tous que si personne n'était assuré. Il y a là une
« solidarité si étroite que l'on est amené nécessairement
« à conclure à l'obligation. A qui l'obligation peut-elle
« causer un préjudice ? A personne. A qui profitera-
« t-elle ? A tous.

« En face de la loi qui prohibe et punit sévèrement
« l'incendie volontaire, est-il admissible que l'Etat, vo-
« lontairement/ par son imprévoyance rende possibles
« les désastres irrémédiables provenant des incendies ? »

Voilà de bien faibles arguments. Il est évident que
chacun a, en général, un intérêt de premier ordre à être
assuré, mais de là à affirmer qu'il y a un intérêt public
à ce que l'assurance soit obligatoire pour tous, il y a un
abîme !

Si une maison brûle et que son propriétaire ne soit

pas assuré, tant pis pour l'imprévoyant ! Lui seul doit subir les pertes occasionnées par le feu. La maison, en brûlant, met-elle le feu à l'immeuble voisin ? Si le propriétaire de celui-ci n'est pas assuré, encore tant pis pour lui ; mais, s'il l'est, il est indemnisé par sa Compagnie et ne s'inquiète nullement de savoir si celle-ci pourra se faire rembourser par l'auteur responsable du sinistre. On ne voit donc pas du tout comment « le refus d'un seul pourrait être aussi préjudiciable à tous que si personne n'était assuré ».

Dans ces conditions, quel besoin y a-t-il de forcer les gens à s'assurer quand ils ne le veulent pas ? La nécessité d'ailleurs de l'assurance contre l'incendie n'est pas aussi évidente que l'on veut bien le dire. Tel commerçant de produits dangereux peut estimer qu'il lui sera préférable de constituer une réserve spéciale en vue de ce risque plutôt que de s'en garantir en payant une prime considérable. Tel autre commerçant, dont les affaires sont mauvaises, préférera courir le risque d'incendie plutôt que de contracter une assurance comportant une forte prime qu'il ne pourrait payer.

Le Code pénal punit sévèrement l'incendie volontaire, et c'est à très juste titre, car il importe que la Société se défende contre les criminels, mais il n'en résulte pas du tout que l'Etat doive pour cela obliger tous les citoyens à s'assurer ! Loin de voir une connexité entre ces deux actes, on pourrait plutôt y trouver une antinomie, car celui qui est assuré contre son gré pourrait plutôt

être incité à mettre le feu chez lui pour forcer l'Etat à lui verser une indemnité puisqu'on l'oblige, lui, à payer une prime !

Les arguments fournis par M. Buisson, quoique étant du même ordre que ceux présentés par M. Couderc, sont, du moins pour certains d'entre eux, plus rigoureusement et plus logiquement exposés (1).

« L'Etat, en supprimant toute assurance faite en
« dehors de lui, ne s'engage-t-il pas, par là-même, en-
« vers tous ceux qui voudront s'assurer ?

« Et, s'il s'engage envers tous, n'est-il pas nécessaire
« que tous s'engagent envers lui, c'est-à-dire que l'as-
« surance devienne générale et obligatoire ? »

Que signifie « tous » dans la locution « et s'il s'engage envers tous » ? Grammaticalement, il s'agit évidemment de « tous ceux qui voudront s'assurer ». Or, la suite de la phrase nous prouve que M. Buisson veut parler de tous les habitants de notre pays. Ce n'est pas un argument, mais une prestidigitation de mots. S'il n'y a pas d'autres arguments pour que le problème de l'assurance obligatoire se trouve lié à celui du monopole, il est inutile de continuer la discussion.

Un peu plus loin, pourtant, M. Buisson fournit des arguments qui méritent l'emploi de ce terme :

« En outre, le sinistré n'est pas seul atteint par un
« incendie et la perte, en définitive, retombe sur la so-

(1) *Rapport cité, J. O.*, p. 311.

« ciété. Car, si le dénuement atteint une famille, c'est
« la société qui devra lui venir en aide, à supposer
« même qu'il n'en résulte pas une chute pire. On peut
« donc dire que « les intérêts sociaux sont menacés,
« « qui donnent à la Société le droit d'intervenir. Elle
« « intervient bien pour soustraire l'individu au dénuement et à tous les aléas quand, en cas de faillite, elle
« « déclare certains de ses meubles et instruments de
« « travail insaisissables. L'obligation de l'assurance du
« « mobilier n'est que la contre-partie de ce privilège,
« « application nouvelle, de plus large portée, — mais
« « non plus hardie, — du même principe d'utilité, de
« « nécessité sociale. » (EDGARD MILHAUD, *Annales de la Régie directe*, déc. 1909.)

Y a-t-il là des argument suffisants, pour forcer tous les propriétaires à s'assurer ? Y a-t-il là une nécessité qui exige que l'on apporte une telle atteinte à la liberté individuelle ?

Certes, quand un sinistré demeure sans ressources après un incendie, il est à désirer que malgré l'imprévoyance dont il a fait preuve et dont il subit la juste faute, l'assistance privée ou publique lui vienne en aide momentanément. Mais à combien peut s'élever annuellement l'importance de semblables secours ? A quelques centaines de mille francs, à quelques millions peut-être, qui sont supportés par l'Etat, les départements, les communes, les bureaux de bienfaisance et autres établissements d'assistance. Existe-t-il de nombreux sinistrés

dont la détresse exige un secours tellement impérieux, qu'il soit nécessaire, pour apporter un remède efficace, de modifier les bases mêmes de notre droit public, les principes solennellement proclamés dans la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen ? Nullement, nous semble-t-il.

La disposition, d'ordre purement humanitaire et de portée restreinte, suivant laquelle certains meubles et instruments de travail du saisi ne peuvent être vendus au profit de ses créanciers, n'offre pas du tout les mêmes difficultés d'exécution, les mêmes conséquences que présenterait l'obligation de l'assurance. Alors, en effet, que la mise en pratique de cette règle porterait atteinte à la liberté de tous, l'insaisissabilité de certains objets n'est préjudiciable à personne, puisque les créanciers, qui pourraient seuls se plaindre de voir un faible gage leur échapper, sont au courant de la règle légale en contractant.

En réalité, pas plus les arguments reproduits par M. Buisson, d'après M. Milhaud, que les raisons personnelles du premier et celles de M. Couderc, ne sont de nature à faire accepter le principe de l'obligation. Suivant la pittoresque expression de M. Georges de Novvion (1), « il est permis de penser que cette obligation n'est pas inspirée par une sollicitude désintéres-

(1) Le monopole des assurances par l'Etat. *Journal des Economistes*, 15 février 1910, p. 179.

« sée pour ceux dont le mobilier se compose d'une pail-
« lasse et d'une chaise disloquée. »

Il vaut mieux avoir le courage de le dire : l'obligation serait un mal, mais un mal nécessaire en présence d'un monopole fiscal.

Eh quoi, vous voulez établir un impôt détourné, impôt très lourd, comme nous le verrons dans la suite de ce travail, et vous pensez que les brebis viendront d'elles-mêmes tendre leur cou au couteau du boucher ? Vous pensez qu'il se trouvera de nombreux contribuables bénévoles, qui iront vider leur bourse entre les mains du percepteur ? Il est impossible que vous pensiez une chose pareille, aussi ne croyez-vous pas à la possibilité de cette taxe idéale ; mais, comme il serait vraiment trop impolitique d'avouer la véritable raison d'être de l'obligation, vous cherchez d'autres arguments qui ne sont d'ailleurs pas très bien trouvés, il faut le reconnaître.

Le monopole fiscal serait-il facultatif ? Mais alors tous les gros commerçants, les gros industriels, les riches propriétaires iraient s'assurer à l'étranger et l'on ne voit pas très bien le moyen de les en empêcher. Est-il possible d'empêcher un Français de souscrire un contrat d'assurance en Angleterre ou en Allemagne, à une Compagnie pratiquant l'assurance dans ces pays ? Certes ce contrat sera illicite en France, mais qu'importe ! La Compagnie aura tout intérêt à tenir ses engagements et le propriétaire à payer ses primes.

Autre hypothèse. Le propriétaire français répugne

à de pareils moyens ou n'ose pas s'assurer à l'étranger. D'autre part, il désire se couvrir autant que possible contre le risque incendie. Que fera-t-il ? Il s'assurera à l'Etat, mais pour une partie seulement de la valeur de ses biens. Il estimera que les probabilités d'incendie sont minimales, mais que, si ce malheur lui arrivait, il y aurait fort peu de chances pour que tous ses biens, meubles et immeubles soient détruits. Si donc il assure pour 30.000 francs des biens qui en valent 100.000, il a couvert une bonne partie de ses risques, malgré la diminution proportionnelle d'indemnité qu'il est susceptible d'encourir. Au cas pourtant où les faits démentiraient ses prévisions, il serait toujours certain, grâce à son assurance réduite, de n'être pas absolument ruiné. La proportion qu'il importe d'assurer se modifie d'ailleurs pour chaque espèce. Si, d'une part, l'usine munie d'un outillage moderne doit être assurée pour la quasi-totalité de sa valeur, il en sera tout différemment pour un riche mobilier composé de nombreux objets d'art réunis pour le plaisir ou la vanité de leur propriétaire.

Dans ces conditions, on le conçoit facilement, le monopole fiscal de l'assurance-incendie doit être obligatoire et doit même comporter quelque chose de plus : il faut que l'assurance englobe la totalité de la valeur des biens assurables de chaque citoyen.

Cette conséquence n'a pas échappé à M. Buisson, qui écrit dans son rapport : « D'ailleurs, la pratique actuelle de l'assurance mobilière en général pourrait

« être modifiée et améliorée. Ainsi, il est courant de
« n'assurer le mobilier que pour une somme insuffi-
« sante ; s'il vaut 100.000 francs, on l'assure pour 30.000
« ou 50.000. Cette manière de faire, qui réserve des dé-
« boires à l'assuré en cas de sinistre, représenterait
« pour la Mutuelle nationale une fraude et constituerait
« un déplacement de l'équilibre financier assez sensi-
« ble. Chacun devant déclarer pour l'assurance la va-
« leur totale de ses meubles et immeubles sous le con-
« trôle éventuel de l'Etat, il semble que cette pratique
« défectueuse pourrait disparaître sous le régime du
« monopole. »

Oui, mais, pour supprimer ces pratiques défectueuses, l'Etat devrait ordonner des expertises rigoureuses avec toutes les vexations que comportent de pareils procédés pour ceux qui les doivent subir.

ETABLISSEMENT DU MONOPOLE.

L'étendue du monopole étant ainsi définie, examinons comment celui-ci pourra s'établir. Nous n'étudierons ici, que les divers moyens permettant de passer d'un régime à l'autre en laissant de côté les questions financières qui seront traitées dans la troisième partie.

D'après M. Coudere (1), l'Etat pourrait employer trois procédés différents :

(1) *J. O. cit.*, p. 1385.

1° S'installer aux lieu et place des Compagnies d'assurances préalablement indemnisées ;

2° Informer les Compagnies qu'à partir d'une époque déterminée (cinq ou dix ans), l'autorisation d'exercer leur sera retirée et que lui seul (l'Etat) aura, à partir de ce moment, le droit de pratiquer l'assurance ;

3° Laisser subsister les Compagnies qui continuent chacune son genre d'assurance ; se faire, lui aussi, assureur et devenir ainsi le concurrent de toutes les branches de l'assurance.

Ecartons tout d'abord le troisième système ; M. Couderc n'en est pas partisan et nous nous étonnons qu'il ait pu même l'envisager, car il ne réalise pas le monopole qu'il propose.

Le second procédé offre le mérite de restreindre singulièrement les dépenses de premier établissement du monopole. Il est vrai que les frais seraient supportés par les actionnaires des anciennes Compagnies. Et ce serait justice, dit M. Carlier. Il est à présumer que les intéressés, et ils sont nombreux, ne seraient pas de cet avis et ne se laisseraient pas dépouiller sans protester.

D'ailleurs, comment l'Etat, en cette occurrence, procéderait-il exactement ? Voudrait-il trouver place nette après le délai écoulé ou autoriserait-il la continuation des contrats en cours ?

Le premier procédé serait souverainement injuste, et il est peu probable que l'Etat supprime ainsi les effets de contrats librement consentis et légalement établis.

M. Couderc ne semble d'ailleurs pas partisan de cette manière de faire.

Mais alors l'Etat ne pourrait établir le monopole que peu à peu. Son plein fonctionnement serait reculé à une date très lointaine, surtout si l'on considère qu'assureurs et assurés auraient pu prendre leurs précautions au préalable en concluant des contrats à très longue échéance. L'Etat ne serait peut-être pas charmé du procédé, mais on ne pourrait vraiment pas faire grief de l'utiliser à des gens que l'on dépouille.

Telle serait la situation à l'égard des Sociétés anonymes et de leurs assurés. Vis-à-vis des Sociétés mutuelles, l'Etat serait peut-être en plus mauvaise posture encore. Les assurés de ces établissements sont en effet des sociétaires et les contrats souscrits ont, par suite, — en principe du moins, — une durée égale à celle de la Mutuelle elle-même, c'est-à-dire, en général, 99 ans. Il est vrai que d'après l'art. 25 du décret du 22 janvier 1868, les sociétaires peuvent se retirer tous les cinq ans et que ce droit est réciproque au profit de la Société. Mais il s'agit seulement d'une faculté qui n'appartient qu'aux deux parties contractantes. L'Etat se trouverait donc en présence de contrats ayant une durée quasi-illimitée. Il lui serait bien difficile, dans ces conditions, de respecter les conventions antérieures. S'il ne le faisait pas, le monopole se trouverait forcément en perte dès son début, car les seuls risques qui seraient assurés au commencement des opérations de la Mutuelle nationale se-

raient en majorité ceux que n'acceptent pas les Compagnies.

Reste la première manière d'opérer. Elle comporte deux parties distinctes :

1° L'Etat prend la place des Compagnies ;

2° Il leur verse une indemnité préalable.

Examinons ces deux questions séparément.

Il est évidemment plus avantageux pour l'Etat de se substituer immédiatement aux Compagnies. Nous venons de montrer les inconvénients de la mise en marche différée du monopole. Par argument *a contrario*, il est indispensable que celui-ci joue pleinement dès le début. Il serait d'ailleurs tout à fait injuste que les prévoyants, c'est-à-dire les gros propriétaires, soient affranchis pendant un temps indéterminé du nouvel impôt.

Le principe de l'indemnité préalable accepté sans difficulté par M. Couderc (1) et par M. Buisson ne serait pourtant pas admis sans conteste. M. Carlier, par exemple, s'en montre l'adversaire.

(1) Cette disposition de la proposition Couderc paraît bien avoir été la cause de l'échec de son auteur aux élections législatives de 1910. Voici, en effet, le texte d'une affiche qui fut apposée par l'un de ses concurrents et qui semble avoir fait impression sur l'esprit simpliste des électeurs :

« Contre le Monopole. — Pour la Mutualité »,

Le citoyen Couderc veut faire cadeau d'*Un demi-milliard* aux Compagnies d'assurances.

Electeurs,

Le citoyen Couderc demande le monopole des Assurances par l'Etat.

Il veut prélever, sous forme d'assurance obligatoire et au taux

Certes, en vertu du droit strict, l'Etat ne doit rien aux Compagnies expropriées. Il ne peut en effet être rendu pécuniairement responsable de toutes les conséquences de ses lois. Quand le Parlement a jugé utile d'établir le service militaire obligatoire, les agences de

qu'il plaira à l'Etat de fixer, 250 millions d'impôts annuels. Et cela sur des

*Calamités Publiques,
Incendie, Accidents, Assurances-Vie, etc.*

Oui, Electeurs, un impôt même sur les *Assurances-Vie* qui, permettent au *Travailleur*, à l'*Ouvrier*, de s'assurer une modeste rente pour leurs vieux jours ou d'assurer du pain à leurs enfants en cas de mort.

C'est Grotesque et Immoral.

Le citoyen Coudere veut continuer par l'Etat l'odieuse exploitation des Compagnies actuelles d'actionnaires qui, depuis cent ans, ruinent les assurés en leur faisant payer des *Primes usuraires* que les statistiques prouvent majorées de 60 pour cent! et qui ne payent aux incendiés que peu de *sinistres* et encore après d'in-terminables *chicanes*!

Qu'est-ce que le monopole des assurances par l'Etat?

C'est la main-mise sur les 5 à 6 milliards que tous les assurés ont versés aux diverses compagnies d'assurances sur la vie, de secours mutuels, de caisses de retraites, telles que les *Prévoyants de l'Avenir*, la *Boule de Neige*, la *Prolétarienne*, la *Fourmi*, etc., etc., etc.

Milliards que le citoyen Coudere voudrait faire liquider par ses amis *Duez*, *Lecouturier* et autres du même acabit,

Electeurs,

Que restera-t-il de ces milliards?.... Rien!.... Rien!....

Le monopole, c'est l'inventaire de toutes les récoltes, meubles et immeubles, que nous possédons et que nous serons forcés d'assurer à l'Etat.

C'est la possibilité pour le fisc d'augmenter nos impôts en prenant pour base la valeur des biens que vous aurez été obligés, pour les assurer, de déclarer à l'Etat.

De plus M. Coudere, par l'article 2 de son projet de loi demande que:

Un crédit de cinq cents millions soit ouvert au ministère des

remplacement ont dû suspendre leurs opérations et elles n'ont reçu pour cela aucune indemnité. Une disposition légale avait permis à leur activité de s'exercer, une autre loi tarit la source de leurs opérations. Il n'y a rien à dire. De même, quand l'Etat modifie les tarifs douaniers ou change une route commerciale par la création de nouveaux moyens de communication, des intérêts sont lésés, d'autres sont favorisés, mais aucun dédommagement n'est alloué, pas plus qu'aucune taxe n'est prélevée sur les profits de ceux qui sont avantagés. Le seul but poursuivi est l'intérêt général. Qu'importe que quelques-uns souffrent quand l'ensemble du pays trouve un avantage aux mesures nouvelles ?

Mais, en fait, si l'Etat dépossédait sans indemnité les Compagnies d'assurances, il inquiéterait gravement les

Finances pour *indemniser les Compagnies* et établir le monopole des assurances par l'Etat.

POURQUOI CE CADEAU D'UN DEMI-MILLIARD SORTI DE NOTRE POCHE ?

Est-ce parce que les Compagnies nous ont indignement exploités et ruinés depuis cent ans ?

Electeurs.

Voter pour le citoyen COUDERC, c'est voter pour le gaspillage.

Voter contre COUDERC, c'est voter..

pour le principe de la mutualité.

que préconise notre ligue en matière d'assurance et au sujet duquel le citoyen *Couderc* a refusé de venir s'expliquer avec notre ligue en réunion publique et contradictoire.

Le Secrétaire (de la Ligue des assurés et sinistrés de Toulouse),

LARRIERU.

Malgré l'exagération et... l'inexactitude de certaines allégations contenues dans ce document, qui fut affiché entre les deux tours de scrutin, M. Couderc, dont l'élection apparaissait probable, fut mis en minorité de 1.200 voix,

citoyens. Chacun est jaloux en effet, de conserver ce qui lui appartient. C'est une base de notre vie économique actuelle que chacun puisse employer son industrie à sa volonté et conserver les bénéfices qu'il peut en retirer. Dans les cas cités plus haut, l'Etat, il est vrai, n'avait pas accordé d'indemnités, mais il n'avait pas supprimé non plus de façon formelle des industries pour exploiter à leur place, dans le but avoué de s'approprier pour l'avenir les bénéfices qu'elles recueillaient auparavant. La loi du 3 mai 1841 a établi le principe que, dans des cas semblables, la prise de possession doit être précédée d'une juste et préalable indemnité. Une nouvelle loi peut toujours modifier une loi ancienne, mais, si la prise de possession, — non pas seulement la dépossession, — en résultant, n'était pas régulièrement dédommagée, on estimerait certainement qu'il y aurait là une grave atteinte à l'un des principes qui forment la base des rapports entre l'Etat et les particuliers et entre les particuliers entre eux.

M. Gaston Jèze, qui a étudié la question dans un ouvrage récent (1), est plutôt contraire au principe d'indemnité. La théorie du savant professeur est à peu près la suivante : Il ne faut pas s'appuyer sur la formule surannée que *l'Etat législateur est souverain, donc irresponsable* mais « sur la nature juridique de l'acte créant le monopole d'Etat des assurances ». « L'acte,

(1) Le monopole des assurances sur la vie en Italie. *Revue de science et de législation financière*. Juillet, août, septembre, 1912.

« continue M. Jèze, *qui crée et organise un monopole d'Etat est une loi proprement dite.* » « La loi, au sens matériel, est une règle générale et impersonnelle ; le contenu essentiel de l'acte législatif est une ligne de conduite sociale devant être observée par les individus en général. *La création d'un monopole public est un acte législatif au sens matériel ;* en effet, tout monopole se résume en deux règles générales essentielles : 1° il est interdit aux individus *en général*, de se livrer à un certain commerce, à une certaine industrie ; 2° seuls les agents publics, déterminés par la loi, exploiteront ce commerce, cette industrie. »

Or, la première disposition ne peut donner lieu à aucune indemnité pour les nationaux et les étrangers. Mais, dans le deuxième élément de la loi qui institue le monopole, il y a, en plus de l'interdiction d'exercer un commerce, une attribution à l'Etat de l'exploitation de celui-ci. N'y a-t-il pas là un enrichissement de l'Etat aux dépens d'autrui? Oui, semble conclure M. Jèze, s'il s'agit d'un monopole financier, mais en cas de monopoles administratifs ou mixtes, il en est autrement. Ces deux dernières sortes de monopoles sont établies en effet en vue de l'intérêt public. Le monopole administratif ne procure pas de bénéfices, le monopole mixte n'en procure que de façon accessoire. Le monopole de l'assurance devant être rangé dans la catégorie des monopoles mixtes, les Compagnies qui exploitaient cette industrie avant son installation n'ont donc pas droit à des indemnités.

M. Jèze est, comme on le voit, l'adversaire du principe de l'indemnité ; mais l'argumentation par laquelle il parvient à cette conclusion est peut-être la mieux construite, la plus scientifiquement déduite que l'on puisse concevoir pour arriver à la solution contraire.

En effet, M. Jèze classe le monopole des assurances parmi les monopoles mixtes. Or, cette classification est tout à fait contraire à l'esprit des propositions présentées pour l'instituer. M. Couderc et les autres parlementaires, partisans du monopole des assurances n'ont jamais caché que leur but primordial était de procurer à l'Etat une nouvelle source de revenus. Nous avons fait dans l'introduction de ce travail des citations qui établissent de façon certaine ce point de vue. Le monopole à instituer serait donc un monopole financier qui impliquerait l'allocation d'indemnités aux dépossédés.

On peut se demander, d'ailleurs, si la distinction des trois sortes de monopoles, établie par M. Jèze, doit avoir une influence sur la question de la légitimité des indemnités. Dans tous les cas en effet, il y a des personnes qui sont victimes du monopole et d'autres qui en profitent, qui s'enrichissent aux dépens des premières. Pour le monopole financier, les personnes qui s'enrichissent se résument en une seule : l'Etat ; pour le monopole administratif, c'est l'ensemble des citoyens ; pour le monopole mixte : l'Etat et les citoyens. A défaut de l'Etat, ce sont donc les citoyens, qui devraient une indemnité.

Mais qui peut, dans ce cas, verser cette indemnité ? L'organe qui reçoit les cotisations de tous : l'Etat.

D'après cette manière de voir, il ne serait pas seulement désirable que l'Etat verse des indemnités ; les parties lésées auraient un véritable droit à être désintéressées.

L'allocation d'indemnités serait d'ailleurs utile pour l'Etat. Nous avons vu, en effet, qu'il faudrait craindre de voir, les Compagnies et leurs assurés établir des contrats de longue durée pour faire échec au monopole. Or, ce danger pourrait être évité, si l'Etat accordait aux Compagnies une compensation suffisante pour les affaires qui leur seraient enlevées. Si les Sociétés privées y avaient intérêt, elles pourraient, soit permettre à l'Etat de se substituer à elles pour l'exécution des contrats en cours, soit dénoncer ces contrats conformément aux termes de la Convention pour permettre à la Mutuelle nationale d'en établir de nouveaux.

Telles sont les conditions dans lesquelles le monopole des assurances-incendie pourrait être institué. Nous allons examiner maintenant comment il pourrait fonctionner.

Il existe deux moyens d'exploiter un monopole. La gestion peut en être confiée à une Compagnie privée concessionnaire ou être assurée directement par les agents de l'Etat.

Un troisième procédé a été proposé par M. Buisson,

dans son rapport : il consisterait à faire fonctionner le monopole au moyen de Mutuelles d'assurances départementales.

Examinons séparément chacun de ces modes de gestion.

GESTION DU MONOPOLE PAR UNE COMPAGNIE PRIVÉE CONCESSIONNAIRE.

On peut concevoir plusieurs modes de gestion par une Compagnie concessionnaire.

L'Etat pourrait, par exemple, adjuger la concession à la Compagnie qui lui offrirait la somme la plus élevée pour avoir le droit de pratiquer à son profit le monopole de l'assurance sur la base d'un tarif établi à l'avance.

Dans un autre système, la Compagnie pourrait partager les bénéfices avec l'Etat : c'est la régie intéressée pratiquée pour la gestion du Service du gaz de la Ville de Paris, et l'exploitation du chemin de fer métropolitain.

On pourrait concevoir d'ailleurs encore bien d'autres modalités.

Les avantages d'un régime concessionnaire résident dans la suppression des aléas que renferme toujours l'exploitation directe par l'Etat.

D'un autre côté, le développement progressif des services de l'Etat présente de gros inconvénients. L'augmentation continue du nombre des fonctionnaires est

déjà un mal, contre lequel, le pays proteste avec assez d'énergie, pour que l'on évite de créer une administration nouvelle qui nécessiterait un nombre considérable de nouveaux agents.

Enfin, il est très vraisemblable qu'une Société privée assurerait la gestion du monopole dans de bien meilleures conditions financières que ne le ferait un service public.

Mais ces raisons ne seraient pas suffisantes pour faire échec à la tendance actuelle qu'ont nos dirigeants de préférer la gestion directe.

Il y a d'ailleurs, dans l'espèce présente, une circonstance qui contribuera encore à faire écarter le principe de la concession. C'est que, malgré l'idée de fiscalité qui, au fond, domine, les promoteurs du monopole n'ont pas abandonné l'opinion des étatistes du monopole pour lui-même, pour le bien des citoyens. Il est utile d'exprimer ces idées pour mieux faire accepter la réforme. Or, comme elles ont justement pour objet la mise en régie directe des assurances, il faut accepter forcément cette solution.

Le régime de la concession présente d'ailleurs, il faut le reconnaître, bien des inconvénients.

En effet, un monopole comme celui qui est proposé, comportant l'obligation, ne s'établit pas sans difficultés.

Il suffit de voir, par l'exemple de l'application de la loi sur les retraites ouvrières, combien le principe de l'obligation est accepté difficilement par nos conci-

toyens. Le gouvernement doit faire preuve de tact, il doit user avec une grande discrétion des moyens coercitifs que la loi lui confère. Or, s'il en est ainsi quand l'Etat agit dans l'intérêt des citoyens, à plus forte raison les réclamations seront-elles beaucoup plus vives quand il s'agira d'un impôt déguisé.

Remarquons que ces réclamations n'émanent pas seulement des nouveaux assurés mais sans doute aussi des anciens. Tout d'abord, le taux de leur prime sera vraisemblablement augmenté (1), et, d'autre part, ils devront subir une expertise de leurs biens assurés, expertise à la suite de laquelle la valeur de ces biens, servant de base à l'établissement de la prime sera accrue (2). Il est donc très probable que cette expertise ne se fera pas sans difficultés de la part de l'assuré, du contribuable plutôt. L'Etat devra, dans ce cas encore, faire preuve d'une grande circonspection.

Comment pourra-t-il exiger d'une Société privée qu'elle agisse avec modération ? Elle aura traité avec lui en tenant compte que tous les possesseurs de biens meubles et immeubles, seront assurés pour la valeur totale de ces biens, et elle exigera qu'ils le soient en employant tous les moyens mis à sa disposition dans ce but.

On ne pourra lui faire grief de procéder de cette façon. Elle ne connaîtra pas l'intérêt public, né se préoc-

(1) Sur les raisons de cette augmentation, voir *infra*, p. 64, sqq.

(2) Voir sur ce point *supra*, p. 22.

cupera que de son propre bénéfice, n'envisagera que la perspective de dividendes à distribuer.

Le monopole, concédé, à partir du 1^{er} janvier 1875, à la Compagnie des Allumettes, est là pour nous servir d'exemple. Cette Compagnie, qui eut à lutter, dès le début, contre une fraude très étendue et active, procéda pour la réprimer avec une grande rigueur. Elle fit de nombreuses visites domiciliaires, ce qui provoqua de vives réclamations. Le Parlement dut s'occuper de la question et M. Berlet présenta, le 3 juin 1876, à la Chambre des députés, un rapport dont il n'est pas inutile d'extraire les passages suivants (3) :

« L'Etat et ses employés peuvent faire fléchir la rigueur du droit dans l'intérêt supérieur de la tranquillité publique, ils peuvent user avec modération des pouvoirs que la loi leur confère ; les agents d'une ferme générale ne le peuvent pas ; ils sont responsables vis-à-vis de leur administration, et celle-ci est tenue de prouver aux actionnaires que, dans l'intérêt du fonds social, elle se sert sans ménagement des armes que la loi lui a données... C'est le sort de la Compagnie fermière du monopole des allumettes chimiques. La Compagnie est en perte. Elle accuse la fraude et elle se propose de la poursuivre « avec toute l'activité « possible »... Il ne faut pas perdre de vue qu'en ce moment, grâce au nombre de ses agents, le service

(3) *J. O. Chambre*, Ann. n° 172, p. 4222.

« de répression n'est en pleine activité que dans qua-
« torze départements... Si les perquisitions, n'attei-
« gnaient et ne gênaient que les fraudeurs, nulle protes-
« tation ne s'élèverait contre le régime actuel, mais on
« estime, d'après les indices recueillis par la Commis-
« sion, que, pour arriver à constater 5.000 délits et
« dresser 5.000 procès-verbaux, il a fallu procéder à
« 20.000 visites domiciliaires, c'est-à-dire, violer inuti-
« lement 15.000 domiciles et inquiéter 15.000 ménages.
« Que deviendront la tranquillité et la sécurité des ci-
« toyens quand ce système sera appliqué sur toute la
« surface du territoire ? »

Deux Etats suisses : Fribourg et l'Argovie, sans posséder le monopole de l'assurance au profit de l'Etat, ont néanmoins décrété l'obligation. Le soin de fournir à tous les citoyens les bienfaits de l'assurance est laissé à des sociétés privées. Certes, la situation est bien différente de celle qui existerait en cas de monopole fiscal réalisé par l'intermédiaire d'une société fermière, mais il est intéressant pourtant d'examiner les résultats de ce système. Or, l'exemple n'est pas encourageant d'après M. Edgard Milhaud (1) : « Si l'Etat décrète l'obligation
« de l'assurance, il faut que l'assurance soit rendue ac-
« cessible à tous. Pour cette raison, on considère d'ordi-
« naire que le principe de l'obligation emporte, comme
« conséquence, la création d'un service d'Etat. Les ex-

(1) La nationalisation de l'Assurance contre l'Incendie en Suisse, *Annales de la Régie Directe*, novembre 1909, p. 45.

« perts n'admettent pas entre les deux cette corrélation
« logique. L'obligation peut, observent-ils, se concilier
« avec l'assurance privée, si l'Etat passe avec les Com-
« pagnies privées des contrats garantissant aux particu-
« liers la possibilité d'assurer tous les risques. Ce ré-
« gime est précisément celui qu'ont adopté pour l'assu-
« rance immobilière deux cantons suisses : Fribourg et
« l'Argovie. Mais les difficultés pratiques sont nombreu-
« ses. L'expérience de Fribourg et de l'Argovie a donné
« de mauvais résultats ; bien des risques ont été écar-
« tés par les Compagnies d'assurances grâce à une in-
« terprétation subtile des textes ; si bien que les auteurs
« en viennent eux aussi, pour des raisons de fait, à faire
« découler de l'obligation et de la nécessité qu'elle im-
« plique de rendre l'assurance accessible à tous, la cons-
« titution d'un service d'Etat. »

On comprend que, dans ces conditions, la gestion du monopole de l'assurance-incendie par une Compagnie concessionnaire soit tout à fait « indésirable ». Examinons maintenant comment son fonctionnement pourrait être assuré par le système de la régie directe.

EXPLOITATION EN RÉGIE DIRECTE.

La plupart des auteurs de propositions de lois relatives au monopole des assurances ont indiqué que celui-ci devrait être réalisé directement par l'Etat mais sans donner de détails sur son fonctionnement. M. Coudere

seul a présenté des indications assez complètes à cet égard. Son projet d'organisation pour les assurances-incendie est contenu dans les articles 4 à 12 de sa proposition de loi.

Citons d'abord les articles 4 à 7, qui exposent la façon dont les contrats seront établis et les primes payées.

Art. 4. — Dans chaque arrondissement, la direction du monopole du service des assurances est confiée au conservateur des hypothèques, qui lui-même, est sous les ordres du Directeur départemental de l'Enregistrement et du préfet du département.

Dans chaque canton, la direction du service du monopole et des assurances est confiée au receveur de l'Enregistrement, sous les ordres du conservateur des hypothèques. Le receveur a sous ses ordres un ou deux employés suivant l'importance du canton.

Art. 5. — Chaque année, au 1^{er} novembre, le receveur aura dressé deux états. Le premier état comprendra, en regard des nom et prénoms de chaque propriétaire :

1° La mention et la nature des immeubles ;

2° La mention détaillée et la nature du mobilier de chacun de ces immeubles.

Le deuxième état comprendra, en regard du nom du propriétaire :

1° Le nombre et la nature des animaux (chevaux ou bœufs), qu'il possède ;

2° Le nombre, la contenance et le genre de culture des champs ensemencés ou cultivés.

Art. 6. — Après s'être mis d'accord avec le propriétaire sur tous les détails ou évaluations ci-dessus, le receveur adressera ces deux états au conservateur des hypothèques.

Art. 7. — Le conservateur des hypothèques, sur le vu de ces deux états, après les avoir vérifiés et fait approuver par le préfet, dresse deux avis de paiement pour chaque propriétaire porté dans chaque état. Le recouvrement en est fait par le percepteur comme en matière d'impôt ; l'Etat étant toujours privilégié.

L'organisation du monopole serait donc assurée, d'après M. Couderc, par l'Administration de l'Enregistrement. Dans chaque département, le Directeur de l'Enregistrement serait à la tête du service des assurances, avec, sous ses ordres, les conservateurs des hypothèques de chaque arrondissement et les receveurs de l'Enregistrement des cantons

En fait, c'est sur ces derniers que reposerait la base du système. Ils auraient à discuter avec chaque propriétaire les conditions des polices et à dresser les contrats. Travail considérable ! Il est bien difficile d'admettre que le receveur de l'Enregistrement, dont les occupations sont déjà si diverses, puisse être capable d'assurer un nouveau service si chargé. S'imagine-t-on le travail que constituerait l'établissement des millions de polices que les assurés obligatoires devraient souscrire ? S'imagine-t-on les démarches que les agents de l'Etat devraient faire dans ce but ? Pour chaque police à souscrire, il fau-

drait recevoir les déclarations des intéressés, vérifier celles-ci, c'est-à-dire se rendre sur les lieux. Certes, des sous-ordres seraient mis à la disposition du receveur de l'Enregistrement dans ce but, mais ces agents devraient être non seulement très nombreux, ils devraient de plus, avoir les aptitudes nécessaires pour estimer aussi exactement que possible les objets à assurer. Où trouver un pareil personnel ? Parmi les anciens agents des Compagnies, dira-t-on. Cela semble douteux ; d'abord, parce que la plupart de ceux-ci ne se livrent à cette occupation qu'à leurs moments perdus et ne seraient généralement pas disposés à abandonner leur emploi principal pour entrer au service de l'Etat ; ensuite parce que ces agents eux-mêmes ne seraient peut-être pas capables de faire les évaluations avec la rigueur qui serait nécessaire. Quand ils opèrent pour le compte des Compagnies, en effet, ils font presque toujours l'assurance pour le chiffre que propose le client, si toutefois ce chiffre paraît à peu près en rapport avec la situation sociale de l'assuré. Au cas où celui-ci leur laisse le soin de fixer ce chiffre, ils se bornent à jeter un coup d'œil rapide sur les objets à assurer sans essayer de discerner leur valeur exacte. Il n'est pas en effet d'un intérêt capital que le montant de l'assurance représente exactement le prix des meubles ou immeubles garantis contre le risque d'incendie. L'assurance est faite sur le désir de l'assuré qui agit très généralement de bonne foi. Dans le cas contraire, la Compagnie faisant en cas de sinistre, procéder à une exper-

tise sérieuse, diminue proportionnellement l'indemnité à allouer ainsi que la police l'autorise à le faire.

La situation de l'Etat serait toute différente, et il lui faudrait des agents bien capables pour maintenir leurs évaluations à l'encontre des propriétaires qui chercheraient vraisemblablement à sous-évaluer leurs biens.

Ces agents, nous venons de le voir, il lui sera difficile, sinon impossible de les trouver. Leurs chefs eux-mêmes, les receveurs de l'Enregistrement, seront incompetents pour les mettre au courant et pour se faire une opinion, prendre une juste décision en cas de non-accord avec les intéressés. Pour obvier sans doute à l'insuffisance de ces fonctionnaires et pour permettre ainsi de faciliter le règlement des sinistres, M. Couderc propose que la police contienne une énumération aussi exacte que possible des meubles et ustensiles faisant l'objet de l'assurance mobilière ainsi que des notes explicatives sur la nature et l'état des immeubles. Quel travail supplémentaire ! M. Couderc s'est-il rendu compte du temps qu'il faudrait aux agents de l'Administration pour établir l'inventaire, même sommaire, des meubles et objets qui se trouvent dans chaque ménage ? Quel travail surhumain à réaliser en un temps limité ! Tous les fonctionnaires de notre pays ne suffiraient pas à la besogne. Nous ne parlons même pas du procédé qui serait quelque peu inquisitorial.

Il ne faudrait pas croire d'ailleurs, que tout serait fini après l'établissement des polices. S'imagine-t-on le nom-

bre d'avenants qu'il faudrait dresser pour chaque changement quelque peu important dans la composition des mobiliers ?

Mais là ne serait pas encore la partie la plus délicate des opérations de l'Administration du monopole. Après avoir établi les polices, il faudrait régler les sinistres : « C'est la question la plus ardue et la plus grave qui se « soit présentée à nous dans l'étude de l'organisation « du monopole », déclare M. Couderc (1). Voyons ses propositions sur ce point :

Art. 8. — Il est dressé dans chaque canton et par commune, par les soins du receveur, un prix courant détaillé des constructions, planchers, toitures (par mètre carré) des meubles meublants, instruments aratoires et autres, et tous autres objets généralement compris dans les immeubles particuliers ou d'exploitation, sujets à l'assurance obligatoire.

Art. 9. — Le règlement des sinistres, en cas d'incendie, sera confié à des experts désignés par le receveur et sous la responsabilité de celui-ci. Ces experts dresseront toujours un rapport circonstancié.

Art. 10. — En cas de désaccord, le différend est porté devant le juge de paix, qui rend son jugement dans un délai de quinzaine, pour les sinistres que le rapport des experts estime ne pas dépasser 5.000 francs. L'appel est porté d'urgence devant le Conseil de préfecture qui

(1) *J. O. cit.*, p. 1384.

juge sur pièces, dans un délai d'un mois. Son jugement est définitif.

Si le sinistre est considéré comme supérieur à 5.000, le différend est jugé de la façon suivante : conciliation obligatoire devant le juge de paix, Conseil de préfecture jugeant en première instance dans le délai maximum de deux mois, Conseil d'Etat.

Art. 11. — Il sera tenu compte, pour chaque propriétaire, et dans le règlement d'un sinistre, des augmentations d'immeubles et de meubles, déclarées par lui et par écrit au receveur qui en délivrera récépissé, sauf à celui-ci à en faire la vérification. La prime supplémentaire, due à la suite de cet avenant, sera retenue sur le règlement du sinistre.

Art. 12. — Il n'est tenu compte que l'année suivante des déclarations ou avenants relatifs à des diminutions de meubles.

Le grand danger à redouter, en ce qui concerne le règlement des sinistres, est assurément de voir les indemnités s'élever à un chiffre toujours plus considérable, d'abord par l'accroissement du nombre des sinistres et ensuite par la surélévation des pertes subies. Nous examinerons plus loin ces questions à propos des conséquences financières du monopole. Nous verrons qu'il faut envisager cette situation comme un vice inhérent au monopole lui-même. M. Couderc reconnaît le danger; les mesures qu'il propose sont-elles de nature à l'écarter ? Nullement. Tout d'abord, il n'y a absolument au-

cune disposition contre la fraude résultant des incendies volontaires. Alors on admettra sans conteste toutes déclarations de sinistres, on ne fera aucune enquête sur la cause des incendies ? Il semble pourtant logique de commencer par là, avant d'examiner sur quelles bases le sinistré sera désintéressé.

D'ailleurs, si M. Couderc ne prévoit rien dans ce sens, c'est peut-être parce qu'il n'a rien trouvé qui puisse le satisfaire. Comment prouver, en effet, qu'un abat-jour, des serviettes que l'on vous présente à moitié brûlés, ont été enflammés accidentellement ou volontairement ?

Le principe de l'indemnité une fois admis, son évaluation présente encore de grandes difficultés. M. Couderc propose, pour faciliter cette opération, d'établir des tableaux présentant les prix courants des objets soumis à l'assurance. D'abord, les listes de prix seront forcément incomplètes. Ensuite, même en supposant qu'un objet détruit à expertiser soit exactement compris sur ces listes, il ne suffira pas de prendre la valeur marquée. Celle-ci ne pourrait être qu'un maximum ; il faudra se rendre compte de l'état de vétusté de l'objet au moment de sa destruction, de l'usage que son propriétaire pouvait en tirer à cette époque.

La suite du texte de M. Couderc a trait aux recours. Il y a peu de choses à en dire, sauf pourtant ceci. Pour quelles raisons les litiges seraient-ils réglés en premier ressort par la justice de paix, c'est-à-dire par un tribunal de l'ordre judiciaire, et l'appel porté devant le

Conseil de préfecture, tribunal de l'ordre administratif. M. Coudere a-t-il bien su ce qu'il faisait en élaborant un texte semblable ? Sans insister sur cette anomalie, il nous semble que la substitution aux tribunaux judiciaires, qui connaissent actuellement des litiges entre les assureurs et assurés, des Conseils de préfecture ne sera pas sans dangers pour les assurés. On n'ignore pas, en effet, le sort réservé, dans l'immense majorité des cas, aux recours présentés devant les Conseils de préfecture en matière d'impôts.

Le projet Coudere présente donc, en résumé, deux vices principaux. En premier lieu, le système proposé pour l'établissement semble bien imparfait et l'administration de l'Enregistrement ne paraît nullement désignée pour mener à bien une pareille besogne. Les connaissances techniques manqueraient à ses receveurs, qui ont déjà fort à faire pour posséder complètement les multiples connaissances qu'ils doivent avoir.

D'autre part, les moyens indiqués pour parvenir au règlement équitable des sinistres sont très insuffisants presque inexistants.

Les membres de la Commission, qui examinèrent la proposition dont il s'agit, semblent s'être très bien rendu compte des imperfections qui viennent d'être signalées.

Pour satisfaire plus particulièrement la première critique, il fut proposé (1) de créer une administration nou-

(1) *V. Rapport Buisson, J. O. cit., p. 322.*

velle, autonome, chargée uniquement de la gestion du monopole. D'autres membres, parmi lesquels M. Guyesse, envisageant plus particulièrement le point de vue du règlement des sinistres, se demandèrent s'il ne serait pas possible de réaliser le monopole par la constitution de caisses d'assurances mutuelles départementales. Ce dernier système, représentant une conception particulière de l'organisation du monopole sans gestion directe de l'Etat, sera examiné dans un paragraphe spécial.

Voyons dans quelles conditions pourrait fonctionner une administration indépendante, chargée du monopole. Le rapport Buisson (1), donne peu de détails à cet égard

« Ils (les auteurs du projet définitif) chercheront sans
« doute à créer un office, dont la direction centrale, tout
« à fait indépendante des autres administrations et ne
« relevant directement que du Ministre du Travail ou
« des Finances, serait confiée à des spécialistes, à des
« praticiens de l'assurance, placés sous le contrôle d'un
« Conseil de surveillance. »

« Cet Office national des assurances aurait pour ses
« écritures intérieures un personnel sédentaire spécial ;
« quant à ses rapports avec le public, ils seraient assu-
« rés par deux catégories d'agents. Pour tout ce qui
« concerne les mouvements de fonds, encaissements de
« primes ou versements d'indemnités, ce seraient les
« agents actuels des contributions directes qui en se-

(1) *Id.*

« raient chargés ; pour tout ce qui concerne au contraire
« la conclusion de nouveaux contrats pour les branches
« facultatives, un personnel nouveau, rétribué au pro-
« rata des affaires conclues, devrait être nommé. »

« Une organisation de ce genre pourrait peut-être con-
« cilier ces deux conditions capitales que devra réaliser
« la nouvelle administration : ne pas occasionner de
« frais généraux trop élevés et cependant être tout à
« fait indépendante et ne se modeler aucunement sur les
« anciennes administrations de notre pays.

La création d'un Office national d'assurances aurait certainement un double avantage : l'exploitation du nouveau monopole se trouverait ainsi confiée à des praticiens de l'assurance, qui pourraient se consacrer entièrement à la réalisation de cette seule tâche ; en second lieu, il y aurait ainsi possibilité de centraliser sous une seule direction les différentes branches du monopole, car ses partisans ne se proposent pas seulement de monopoliser l'assurance-incendie, mais aussi toutes les autres branches de l'assurance, notamment l'assurance-vie, l'assurance agricole, l'assurance-transports, l'assurance contre les accidents du travail. Toutefois, l'assurance-incendie et l'assurance agricole seules seraient obligatoires.

A côté des avantages que présenterait la réalisation du monopole par la création d'un Office national des assurances, on peut envisager les inconvénients suivants :

L'administration française, — en remontant à des siècles en arrière, — était d'abord très simple ; puis les services se sont développés, des rameaux se sont détachés du tronc, des branches ont poussé sur les rameaux. Mais tout cela a été l'œuvre du temps. Certes, les organes de l'administration ont crû beaucoup plus rapidement en nombre et en importance dans les temps modernes, mais l'arbre vigoureux s'étend beaucoup plus rapidement que la jeune pousse. Montrons, de façon plus concrète, les principes qui ont présidé au développement des diverses administrations publiques. La France a des possessions au delà des mers depuis près de trois siècles et un ministère des Colonies depuis quinze ans à peine. La métropole n'avait-elle donc pas auparavant de service central s'occupant des questions relatives à l'administration de ses terres lointaines ? Evidemment si, mais ce service, très peu important d'abord, se trouvait rattaché au ministère de la Marine. Son développement progressif amena, un jour donné, sa constitution en administration distincte ; mais tous les éléments qui composaient celle-ci existaient déjà auparavant. Le ministère du Travail a été établi dans les mêmes conditions.

Quand des services entièrement nouveaux ont été créés, ils ont toujours été rattachés aux cadres d'une administration ancienne qui avait pu étudier à loisir, avant la mise en application des lois nouvelles, le fonctionnement des nouveaux services dont elle allait être

chargée. Ces services ne devaient d'ailleurs, dans la grande majorité des cas, prendre toute l'extension dont ils étaient susceptibles que peu à peu. Il en fut ainsi pour la Caisse nationale des Retraites pour la vieillesse, les Caisses nationales d'assurances en cas de décès et contre les accidents du travail, dont la gestion fut confiée à la Caisse des Dépôts et Consignations, et pour la Caisse Nationale d'Epargne, rattachée à l'Administration des Postes. De même, la réalisation des retraites ouvrières est assurée par des organes existant déjà, notamment le ministère du Travail et la Caisse Nationale des Retraites pour la vieillesse. Or, on n'ignore pas combien ces administrations éprouvent de difficultés pour satisfaire, bien imparfaitement, aux nouveaux travaux qui leur incombent, quoique la loi du 5 avril 1910 soit encore bien loin d'être entièrement appliquée.

Tout organisme nouveau doit donc s'encastrer dans un cadre ancien. Il le faut, car tout service a des rapports forcés avec d'autres services. Il y a des méthodes de travail particulières à l'administration. L'Etat ne peut être servi comme un simple particulier. Une machine aussi considérable a des rouages très compliqués et l'administration du monopole, si autonome qu'elle puisse être, ne pourra jamais être qu'un de ces rouages. Elle devra avoir des relations avec l'Administration préfectorale, avec les communes. Elle sera en rapports étroits avec les services du ministère des Finances, pour le paiement des primes et le règlement des sinistres.

Or, si l'on veut créer un Office composé de gens compétents en matière d'assurances, il faudra tout d'abord évidemment que les chefs soient compétents. Ces chefs seront donc choisis parmi les anciens agents des Compagnies d'assurances. Mais ceux-ci, avec toute leur compétence pour l'élaboration des contrats, ne pourront mettre en marche une administration aussi compliquée que sera forcément celle du monopole ; ils seront incapables de régler les rapports de leur service avec les autres services. Ils se débattront en vain contre les difficultés énormes, effrayantes, d'organisation, lorsqu'il s'agira d'établir toutes les polices au début. En voulant remédier aux dangers que présenterait la réalisation du monopole avec des éléments incompetents en matière d'assurance, on arriverait à ne plus rien réaliser du tout.

Il nous semble que l'établissement du monopole présentera de toutes façons des difficultés considérables, insurmontables peut-être ; mais, s'il y a un moyen de le réaliser, ce ne sera certainement pas en créant de toutes pièces un organe autonome indépendant dont l'administration serait confiée à des spécialistes de l'assurance. Il faudrait à la tête du nouveau service des spécialistes de l'administration, connaissant également de façon générale les questions relatives aux assurances, et, en outre, il faudrait que ce service fût rattaché à un organe existant déjà. Il faudrait que cette administration puisse étudier longtemps à l'avance le fonctionnement des bureaux à créer, que des agents d'élite soient mis à la tête

de l'œuvre qu'ils auront longuement élaborée. Quand la mise en marche aura lieu, quand les difficultés du début auront été surmontées, alors, mais alors seulement, il pourra être question de créer un Office national d'assurances autonome.

Examinons maintenant l'organe de l'administration qui pourrait être plus particulièrement désigné pour mener à bien les travaux d'étude et mettre la machine en mouvement.

M. Ferdinand Buisson est d'avis que les nouveaux services à créer pourraient être placés sous la haute direction du ministre des Finances ou du ministre du Travail.

Etonnons-nous, tout d'abord, de voir proposer le ministère du Travail. Il ne s'agit pas ici d'assurances sociales, mais de monopole fiscal. Or, un monopole fiscal ne peut être géré que par le ministre des Finances. Le premier point de vue à envisager est, en effet, de rendre l'impôt aussi productif que possible ; or, le ministre des Finances, et non le ministre du Travail, peut seul administrer, en conservant cette préoccupation au premier plan. D'autre part, il est désirable que les services chargés du maniement des fonds et de la question purement administrative dépendent du même ministère : les difficultés, qui pourraient s'élever, seraient ainsi plus aisément tranchées.

Mais le ministère des Finances comprend de nombreuses administrations distinctes. Laquelle serait la plus

capable d'assurer la gestion du monopole ? Ce n'est pas l'Administration de l'Enregistrement, nous en avons déjà indiqué les motifs. A notre avis, il n'y a qu'un seul organe qui pourrait peut-être se charger d'une semblable besogne, c'est la Caisse de Dépôts et Consignations.

Tout en étant sous la haute direction du ministre des Finances, elle possède en effet le maximum d'autonomie que puisse posséder une administration publique. Elle n'est rattachée à aucun ministère ; elle possède un budget spécial. C'est donc l'organe, aussi autonome que possible, que réclame M. Ferdinand Buisson.

D'autre part, ainsi qu'il vient d'être dit plus haut incidemment, à la Caisse des Dépôts se trouvent déjà rattachées la Caisse Nationale des Retraites pour la vieillesse, la Caisse Nationale d'Assurances en cas de décès, la Caisse Nationale d'assurances contre les accidents du travail. C'est donc l'établissement public le plus au courant des questions d'assurances. C'est même, à proprement parler, le seul. Les Caisses d'assurances en cas de décès et contre les accidents du travail seraient les embryons des services destinés à réaliser le monopole pour les branches vie et accidents.

Les services se rapportant au monopole obligatoire des assurances contre l'incendie et des assurances agricoles seraient, il est vrai, à créer de toutes pièces, mais il existerait, pour accomplir cette tâche, un noyau de fonctionnaires également au courant des questions d'administration et de celles relatives aux assurances en gé-

néral. Si on leur adjoignait des collaborateurs professionnels de l'assurance-incendie et agricole, il y aurait le maximum de garanties pour que le monopole général des assurances puisse être réalisé dans les meilleures conditions possibles.

Rien n'empêcherait, d'ailleurs, après la mise en marche de l'organe nouveau, de le détacher de l'administration mère pour en faire une administration spéciale, analogue par exemple, à la Direction générale de l'Enregistrement, des Domaines et du Timbre. L'Office National des assurances serait ainsi, tout en gardant une large autonomie, plus directement soumis au ministre des Finances, ce qui serait nécessaire pour un monopole fiscal.

Cette façon d'organiser le monopole serait, à notre avis, la plus logique ; mais nous n'en déduisons pas du tout qu'elle permettrait de surmonter toutes les difficultés d'établissement déjà signalées. Notre sentiment ne varie pas : même confiée aux agents les mieux qualifiés à cet effet et agissant dans les meilleures conditions possibles, la réalisation du monopole des assurances, surtout pour la branche incendie, reste la plus scabreuse tentative que l'Etat puisse entreprendre.

DU RÔLE DES CAISSES DÉPARTEMENTALES POUR
L'ÉTABLISSEMENT DU MONOPOLE.

M. Buisson s'exprime ainsi dans son rapport (1) .
« L'organisation de Caisses départementales, consti-
« tuant comme les cellules indépendantes les unes des
« autres du grand organisme d'Etat, pourrait donner à
« ce dernier une vie régionale qui lui serait profitable
« à plus d'un point de vue. Elle serait particulièrement
« profitable pour maintenir le contrôle des assurés,
« les uns par les autres, qui est la meilleure garantie
« contre les sinistres dus à la mauvaise foi.

« C'est par le contrôle réciproque que les petites Mu-
« tuelles agricoles, soit contre l'incendie, soit contre la
« mortalité du bétail, évitent les sinistres volontaires.
« Quand on se sent surveillé par les voisins, quand on
« sait qu'ils feront une enquête sur les causes du sinis-
« tre qui vous frappe, on y regarde à deux fois avant de
« s'exposer au jugement sévère de ses coassurés et à
« d'éventuelles représailles. »

C'est donc, en premier lieu, comme nous le faisons
remarquer plus haut, dans le but de mettre un frein à
la fraude dans le règlement des sinistres, que l'on pro-
pose de réaliser le monopole par la création de Caisses
départementales d'assurances.

(1) *J. O.*, p. 322.

Ces Caisses, d'après M. Buisson, seraient établies sur le modèle tant des Caisses départementales existant actuellement, que des Sociétés mutuelles d'assurances. Qu'est-ce donc que les Caisses départementales dont il s'agit ? Il en existe quatre de création ancienne : la Caisse des Ardennes, fondée en 1779 ; la Caisse de la Marne, fondée en 1804 ; la Caisse de la Meuse en 1805 et la Caisse de la Somme en 1819. Une cinquième existe depuis très peu de temps : la Caisse départementale d'assurances contre l'incendie de la Côte-d'Or, qui a commencé ses opérations en 1909.

Ces établissements présentent tout à fait le caractère de caisses publiques et ont de grandes analogies avec les caisses allemandes et les caisses cantonales suisses. Leur administration est en effet assurée presque complètement par les organes administratifs du département : le Préfet, le Conseil général et quelques notables (1).

Des bureaux particuliers, établis dans les communes, sont gérés par le maire, l'adjoint, le curé et deux ou trois conseillers municipaux. Ils reçoivent les collectes et versements et procèdent à l'évaluation des pertes en cas d'incendie.

Les collectes sont constatées sur des bordereaux collectifs dressés en double, dont l'un est conservé aux archives municipales et l'autre remis au percepteur, re-

(1) Voir sur tous ces points : CHESNELONG. *L'assurance-incendie par les Mutuelles agricoles en France*. — Thèse Paris 1905, p. 17 et sqq.

ceveur municipal. Les fonds sont versés par lui entre les mains du trésorier général, qui remplit ainsi les fonctions de trésorier de la Caisse.

Les procédés, par lesquels l'assurance est réalisée, sont d'ailleurs tout à fait sommaires. Simples caisses de secours au début, elles se rapprochent encore beaucoup plus aujourd'hui de cette forme primitive que des organes modernes qui pratiquent l'assurance d'une façon rationnelle et scientifique.

Les risques sont pourtant à présent classés par catégories ; mais, en ce qui concerne l'inscription des assurés, c'est encore : « l'assurance *in globo*, sans désignation ni évaluation de biens par le fait seul de l'inscription du nom du souscripteur sur un bordereau (1). »

Le règlement des sinistres se faisait au début d'après les déclarations des intéressés. Aujourd'hui, ces déclarations servent encore de base au paiement des indemnités, mais après avoir été régulièrement contrôlées. « Ce contrôle s'exerce d'ailleurs avec bienveillance », dit M. Chesnelong.

Les Caisses de la Marne et de la Meuse sont plus particulièrement prospères.

La première possède un fonds de réserve de 4.000.000. Elle comptait, en 1908, 65.000 assurés. Les primes, payées par ceux-ci, se sont élevées en 1908 à 466.558

(1) SALMON LEGAGNEUR. *Réforme économique*. Année 1898, n° 61-62.

francs 72, tandis qu'il a été versé à titre d'indemnités de sinistres : 301.971 fr. 60.

La Caisse de la Meuse, elle, assure les $\frac{4}{5}$ des habitants du département. Les encaissements à titre de primes ont été, en 1907, de 609.816 fr. 75, et les dépenses pour indemnités et secours, de : 407.727 fr.

La Caisse départementale d'assurances contre l'incendie de la Côte-d'Or, organisée sur le modèle de ses devancières par le Conseil général de ce département à l'instigation de M. Bouhey-Allex (1), a commencé ses opérations le 1^{er} janvier 1909. Les capitaux, assurés par elle, s'élevaient en novembre de la même année, à 2 millions 350.000 francs. Les primes étaient de 40 0/0 moins élevées que celles demandées par les Compagnies d'assurances. Il est vrai que la Caisse est dotée d'une subvention annuelle de 15.000 francs du Conseil général. Avec une ressource supplémentaire de cette importance, comparativement au petit nombre des opérations réalisées, les tarifs pourraient certes, être encore abaissés largement. En comptant la proportion des sinistres relativement aux capitaux assurés à 50 0/0, les pertes devraient s'élever normalement chaque année à 1.175 fr... Pour être juste, il faut dire qu'il s'agit là de résultats de début.

De tout ceci, il résulte, sans qu'il soit besoin d'y insister longuement, que les Caisses départementales ne

(1) Voir article de M. Bouhey-Allex dans les *Annales de la Régie Directe* de novembre 1909.

constituent nullement le moule administratif qui pourrait servir de base à l'établissement du monopole.

Au point de vue de la gestion, il est évident que le Préfet, le maire, les conseillers municipaux ne pourraient continuer à être chargés de l'administration de ces Caisses, devenues les organes du monopole. Ce qu'ils font gratuitement pour réaliser le bon fonctionnement d'une œuvre de prévoyance, ils ne le feraient pas quand il s'agirait d'assurer le recouvrement d'un impôt perçu pour le compte de l'Etat.

Leur confier l'organisation du monopole serait d'ailleurs déplorable, car ce serait l'introduction certaine de la politique aussi bien pour l'établissement des polices que pour le règlement des sinistres. D'après M. Chesnelong, les Caisses départementales n'ont pu prospérer qu'en gardant une grande neutralité politique. Mais il n'en serait certainement pas ainsi au cas où cette institution serait étendue à toute la France. Il y a à cela deux raisons : d'abord, les conditions d'exercice seraient toutes différentes, le frein de la concurrence n'existant plus. Ensuite, les Caisses départementales, existant à l'heure actuelle, ont été créées dans la région du Nord où les passions politiques ne sont pas très vives. Il est peu probable qu'elles auraient pu prospérer dans le Midi où la politique joue un bien plus grand rôle.

A un autre point de vue, ces Préfets, conseillers généraux, maires et autres administrateurs des Caisses départementales seraient tout à fait inaptes, au point

de vue professionnel, à gérer les établissements chargés du monopole. Il y a bien loin en effet de l'organisation sommaire des Caisses départementales actuelles, à la complication des opérations qu'il faudrait réaliser sous l'empire du monopole. « Une Caisse départementale, « créée sous la forme paternelle, qui a fait le succès « de celles que nous avons étudiées, serait aujourd'hui « une forme d'assurance surannée. Elle ne répondrait « plus aux règles de précision si justement réclamées « désormais (1). »

Il serait donc nécessaire d'établir des organes tout différents des Caisses départementales actuelles et administrés par des agents spéciaux de l'Etat. Ce serait des Mutuelles qui ne seraient pas gérées par des sociétaires.

Mais une organisation semblable est-elle possible ? Il est évident que, dans une Mutuelle, la prime étant aussi exactement adaptée que possible aux dépenses provenant des indemnités pour sinistres, chaque assuré a intérêt à contrôler ses coassurés pour dénoncer les incendies volontaires. Mais, comment le monopole pourrait-il être réalisé par le moyen des mutuelles ? Le monopole n'a pas pour but d'établir un équilibre exact entre les recettes et les dépenses, mais de faire le plus gros chiffre possible de bénéfices.

L'Etat dirait-il donc à chaque Mutuelle : vous avez une valeur de meubles et immeubles assurés s'élevant à telle

(1) CHESNELONG, *loc. cit.*

somme, il faudra que vous me donniez tant ? Vous m'é paierez en prélevant une surprime sur les mutualistes.

L'Etat aurait ainsi l'avantage de supprimer en grande partie les aléas financiers résultant du monopole. Les revenus de celui-ci seraient perçus en quelque façon de la même manière qu'un impôt de répartition. Mais est-il possible de procéder de cette façon ? Il ne faut pas oublier que ces Mutuelles commenceraient à fonctionner sans réserves. Dès lors, il est évident que certaines d'entre elles seraient en pertes dans la période de début. Il faudrait donc réduire proportionnellement les indemnités pour sinistres, tandis que l'Etat prélèverait toujours sa part ? Ce serait une situation intolérable : l'Etat ne peut pas s'enrichir avec l'argent des sinistrés.

Si l'Etat prend l'assurance à son compte, il faut que les assurés aient au moins autant de certitude d'être désintéressés en cas de sinistre que lorsqu'ils s'adressaient aux Compagnies. Une situation différente ferait le plus grand tort au crédit de l'Etat. Ne voit-on pas ce que penseraient les assurés constatant qu'ils paient au percepteur, c'est-à-dire, à l'Etat, au moins autant, que leurs déboursés sont au moins aussi élevés qu'avant le monopole et qu'ils ne sont pas intégralement désintéressés, lorsqu'on ne reconnaît le montant des pertes qu'ils ont subies et que leur créance est reconnue liquidée ?

Pour éviter un résultat aussi fâcheux, décréterait-on que l'Etat paiera les différences si les primes sont insuffisantes ? Mais alors, c'est l'abandon du système des Mu-

tuelles et des avantages que l'on en attend. Chaque assuré, sachant qu'il sera remboursé en tout état de cause, n'aura aucun intérêt à dénoncer les fraudes de son voisin.

A un autre point de vue, il est à peine besoin d'insister sur les critiques d'ordre moral auxquelles donnerait lieu l'établissement du monopole par les Mutuelles. Pour éviter la fraude, l'Etat chercherait à provoquer le contrôle (terme bien faible) des assurés les uns par les autres et les dénonciations. Que le monopole soit institué, soit ! Mais qu'un système de délation soit institué sur tout le territoire, c'est impossible. Les législateurs ne peuvent faire une semblable besogne.

En résumé, donc, les systèmes de la concession, de la régie directe, des Mutuelles ne permettraient pas de réaliser de façon satisfaisante la question du monopole. La période d'organisation principalement présenterait des difficultés auprès desquelles toutes celles qui ont pu être envisagées jusqu'à ce jour dans les autres domaines de l'administration ne peuvent être comparées. Les écarter, en établissant le monopole peu à peu serait vouer celui-ci à un échec financier dès son début, puisque, comme nous l'avons déjà vu, l'Etat ne trouverait d'abord à assurer que les mauvais risques. Ce serait également faire une chose inique, puisque certains citoyens seraient assujettis à l'impôt, tandis que ceux qui

auraient pris soin de s'assurer avant l'établissement du monopole en seraient exonérés. L'organisation du monopole présente donc, au point de vue administratif, des difficultés qui semblent à peu près insurmontables. Pour les aborder, il faudrait que l'Etat trouve comme compensation, dans le monopole, des avantages financiers sérieux. En serait-il ainsi ? Nous allons essayer de nous en rendre compte dans le chapitre suivant.

TROISIEME PARTIE

Les Conséquences financières du Monopole.

§ I. — *Ce que rapporte aujourd'hui à l'Etat l'Industrie des Assurances.*

Le monopole de l'assurance-incendie n'aurait pas seulement comme conséquence de procurer à l'Etat de nouveaux revenus, il aurait tout d'abord l'effet certain de priver le Trésor de ressources très importantes : le montant des impôts perçus à l'occasion des opérations d'assurances effectuées conformément à l'organisation actuelle. Avant de voir ce que l'Etat pourrait gagner, il faut d'abord examiner ce qu'il perdrait.

Les taxes actuelles, pesant, les unes sur les assurés, les autres sur les assureurs, sont les suivantes :

Droit d'Enregistrement, supporté par les assurés,

s'élevant de 10 à 40 0/0 du montant des primes (lois des 23 août 1871 et 30 décembre 1873).

Timbre de dimension et fixe, auquel sont assujetties les polices d'assurances contre l'incendie (lois des 5 juin 1850 et 29 décembre 1884).

Taxe sur les capitaux de 6 francs par million de capital assuré (taxe au profit des pompiers, loi du 13 avril 1898).

Taxe additionnelle de 12 francs par million, qui doit rester à la charge exclusive des Compagnies d'assurances (loi du 30 janvier 1907).

Ces impôts se sont élevés :

En 1895 à 17.671.872 francs.

En 1900 à 20.765.586 francs.

En 1905 à 23.376.870 francs.

En 1906 à 24.486.883 francs.

En 1907 à 27.170.871 francs.

En 1908 à 27.600.000 francs.

Ils doivent, pour 1911, être supérieurs à 30 millions.

Il faut considérer que ces chiffres représentent pour le Trésor des recettes nettes de toutes charges. Les Compagnies prélèvent en effet ces impôts en même temps que les primes, sans avoir droit de réclamer aucune rémunération pour la perception de ces taxes, qui pèsent uniquement sur les assurés. Il y a encore, dans ce fait, pour l'Etat, des avantages dont il faut tenir compte.

En dehors des taxes, énumérées ci-dessous, l'industrie des assurances contre l'incendie procure encore au Trésor d'autres profits. Certains d'entre eux subsisteraient, il est vrai, après le monopole, mais la source des autres serait tarie. Les principaux de ces impôts sont la taxe sur le revenu des valeurs mobilières frappant les titres qui constituent les réserves de Compagnies ; les contributions grevant les immeubles appartenant à ces établissements, les patentes payées par les Compagnies à l'occasion de l'exercice de leur commerce et la taxe de 4 0/0 sur les dividendes distribués. Les produits de ces deux derniers impôts disparaîtraient avec l'établissement du monopole.

Or, tous ces impôts réunis constituent des charges extrêmement lourdes tant pour les Compagnies d'assurances, voire même, à un degré moindre, les mutuelles que pour les assurés.

Les dividendes, distribués aux actionnaires, qui étaient, en 1895, légèrement inférieurs au produit des impôts (Enregistrement, timbre et taxes sur les capitaux) n'ont guère subi d'augmentation (1) depuis cette

(1) Voici les chiffres indiqués par M. G. de Novvion, dans le *Journal des Economistes* (n° du 15 février 1910, p. 177).

	Dividendes
1895	16.889.000
1900	15.302.500
1905	18.624.000
1906	17.145.000
1907	16.624.000
1908	18.820.000

époque, tandis que, treize ans plus tard, les mêmes impôts s'étaient accrus de moitié. Or, si l'on constate que, dans le même laps de temps, les affaires des Compagnies ont également augmenté de 50 0/0, on peut se rendre compte que tout le bénéfice procuré par le développement des affaires a été absorbé par l'Etat. Depuis 1895, toute l'ingéniosité déployée par les Compagnies et leurs agents pour étendre leurs opérations, tout le travail occasionné par l'accroissement de celles-ci, tous les risques supplémentaires courus, tout cela n'a été d'aucun profit pour les Compagnies. Tout le surplus de bénéfices a été remis à l'Etat.

Si étrange que cela paraisse, il en est bien ainsi, et les Compagnies ne cessent d'élever des plaintes très vives contre les charges si lourdes et sans cesse croissantes dont elles sont grevées. Les rapports des administrateurs aux actionnaires sont remplis de doléances sur ce point. Celui de la Compagnie d'assurances générales pour l'exercice 1910 est ainsi conçu :

« Le travail de votre Compagnie continue d'ailleurs
« à profiter beaucoup plus à l'Etat qu'aux actionnaires ;
« dans le partage des bénéfices, sa part est cette année
« de 57 0/0, la vôtre est au-dessous de 43.

« Nous avons versé au Trésor 2.918.945 fr. 16 en augmentation de 47.000 sur 1909. Nous vous rappelons
« du reste que les services rendus à l'Etat ne se bornent
« pas là, car nous faisons gratuitement pour lui la perception des impôts ; les dépenses qui en sont la con-

« séquence viennent donc grever nos frais généraux et
« nous assumons seuls toutes les responsabilités qui ré-
« sultent d'aussi importants maniements de fonds. »

Les plaintes de la Compagnie « Le Nord » sont aussi sincères :

« Ainsi, pendant que le bénéfice industriel de notre
« Compagnie, pour sa branche incendie, atteignait seu-
« lement 7,04 0/0 du montant des primes, ses opérations
« et son existence sociale faisaient encaisser à l'Etat
« plus de 1.186.315 francs, c'est-à-dire plus de 18,81 0/0
« du montant des primes.

« En même temps qu'il nous écrase d'impôts, le légis-
« lateur crée une catégorie d'assureurs et d'assurés pri-
« vilégiés. Nous voulons parler de ces Caisses d'assu-
« rances mutuelles agricoles, au profit desquelles le
« Parlement vote des subventions et dont les adhérents
« sont affranchis des taxes de Timbre et d'Enregistre-
« ment qui, pour les assurés des autres Sociétés, augmen-
« tent la prime d'environ 15 0/0. Cette concurrence, fon-
« dée sur l'inégalité des citoyens devant l'impôt, nous
« cause le plus grave préjudice. »

La Compagnie « La France » proteste également avec force :

« Pour l'exercice 1910, les différents impôts payés à
« l'Etat à des titres divers, s'élèvent à 1.980.637 fr. 38,
« en augmentation de 34.464 fr. sur la somme payée
« l'année dernière, alors que le dividende à répartir est
« de 700.000 fr.

« Dans ces impôts, le montant de la taxe de 12 francs
« par million sur le capital assuré, voté par la loi du
« 30 janvier 1907, impôt d'exception contre le principe
« duquel nous ne cesserons de protester, figure pour
« 156.917 fr. 17 par un article spécial au débit du compte
« profits et pertes ; il réduit d'un cinquième notre bénéfice industriel et diminue de 15 francs le dividende
« de chaque action. »

Bien mieux, en 1911, l'année a été particulièrement mauvaise pour l'industrie des assurances. La chaleur très élevée, qui a duré tout l'été, a provoqué des incendies tandis que les services de sauvetage n'ont pu fonctionner de façon normale par suite du manque d'eau. Les Compagnies, pour la plupart, n'ont fait aucun bénéfice industriel. Certaines d'entre elles n'ont pu donner de dividendes. Les autres ont dû prélever sur leurs réserves pour rémunérer leurs actions. Or, pendant ce temps, les impôts augmentaient (1).

En résumé, la situation actuelle paraît aussi avantageuse que possible pour l'Etat. Le Trésor semble tirer le maximum des ressources que l'industrie des assurances peut lui donner. Les taxes sont établies de telle sorte que tout accroissement des affaires profite à l'Etat et non aux Compagnies. Comment demander davantage sans tuer la poule aux œufs d'or ? Le monopole ne semble donc guère capable d'augmenter encore les profits

(1) Voir plus loin, p. 68, quelques précisions sur les mauvais résultats de l'année 1911 pour l'industrie des assurances,

du Trésor. En attendant il serait très onéreux pour l'Etat. C'est la question que nous allons maintenant étudier.

§ II. — *Dépenses résultant de l'Etablissement du Monopole.*

L'Etat ne trouverait pas la place nette, le jour où il voudrait établir le monopole. Il devrait commencer par supprimer les Compagnies et les Mutuelles qui exercent l'industrie des assurances. Nous avons vu plus haut (1) dans quelles conditions cette opération pourrait se faire et nous avons conclu en montrant la nécessité pour l'Etat d'admettre le principe des indemnités.

Le principe accepté, il peut y avoir dans la pratique bien des façons de l'appliquer. Il est évident tout d'abord que les bases du calcul des indemnités seraient différentes suivant la nature des établissements expropriés : Sociétés anonymes françaises, Sociétés étrangères exerçant en France et Mutuelles. Examinons donc la question séparément pour chacune de ces sortes d'institutions.

COMPAGNIES FRANÇAISES.

Il semble, à première vue, bien simple d'accorder une juste indemnité aux actionnaires des Compagnies fran-

(1) *V. supra*, p. 25 et sqq.

gaises dépossédées. Les actions de ces établissements sont cotées à la Bourse ; elles ont une valeur bien définie. Il semblerait donc tout naturel de rembourser aux actionnaires le montant de leurs actions. Que l'on se base sur le cours, coté un certain jour ou sur les moyennes des cours pratiqués pendant un certain temps, peu importe ! C'est une question de modalité sans importance qui devrait être résolue par la recherche de la plus grande justice.

Mais les partisans de l'indemnité ne considèrent pas tous que la question puisse être résolue aussi facilement. L'origine des objections réside, au fond, dans l'inutilité qu'il y aurait à établir le monopole s'il fallait procéder ainsi.

La presque totalité des opérations d'assurances est réalisée en effet par les Sociétés anonymes. D'autre part, la marge qui resterait à l'Etat pour étendre l'industrie, serait, comme nous le verrons plus loin, très minime et ne pourrait être la source d'un bénéfice supplémentaire. Nous constaterons également qu'il serait chimérique de croire que l'Etat pourra faire des économies sur les frais de gestion actuels des Compagnies. Or, les actions des Compagnies d'assurances ont une valeur telle que leur revenu est d'environ 4 0/0. Si, pour indemniser les porteurs, l'Etat est forcé d'emprunter à un taux à peu près égal, les frais de cette opération absorberont tout le bénéfice à attendre du monopole.

D'autre part, comme nous le verrons plus loin, le

problème peut se poser de savoir s'il ne conviendrait pas en outre d'accorder des indemnités à certains employés, tout au moins à ceux d'entre eux détenteurs de portefeuilles qu'ils ont dû acheter de leur argent.

En présence de cette situation, que pouvaient faire les partisans du monopole qui acceptaient malgré tout le principe des indemnités ? C'était de discuter sur les conditions d'allocation de celles-ci, de trouver des raisons d'en supprimer le plus possible et de restreindre les autres.

Or, ces raisons, il n'est pas difficile de les trouver.

Est-il logique, peut-on dire en effet, de donner une indemnité de 30.000 francs pour chaque action de telle Société, alors que le titre a été émis autrefois à 500 fr., sur lesquels 250 fr. seulement ont été versés ?

Cet accroissement de valeur est dû principalement à des causes générales indépendantes du travail fourni par les administrateurs et agents de la Compagnie et est, à plus forte raison, sans aucune relation avec les efforts des actionnaires. Ces causes générales sont surtout l'accroissement de la richesse publique, qui augmente sans cesse le champ des opérations de l'industrie des assurances, et le développement des idées de prévoyance, résultat, pour une petite part, de l'activité des agents des Compagnies et, pour une bien plus grande, de l'élévation du niveau général d'instruction et de l'extension du champ des connaissances, qu'ont engendrées

la loi sur l'instruction obligatoire et l'influence croissante de la presse.

Il serait donc tout à fait injuste de verser des indemnités sans cause. L'Etat a droit à une part dans la plus-value des actions des Compagnies d'assurances. Il s'agit de déterminer cette part. Mais comment procéder ? Ce serait bien délicat ; il faudrait établir une cote mal taillée et les intéressés se plaindraient toujours de ne pas avoir eu leur dû.

A un autre point de vue, il faudrait rechercher si des cours pratiqués sur certains titres ne sont pas exagérés, s'ils reflètent bien la valeur exacte de l'action d'après la situation réelle de la Compagnie. Le cours coté ne représente-t-il pas souvent, en effet, non seulement la valeur actuelle de l'action mais encore des bénéfices futurs plus considérables que l'on escompte ? Or, de simples espérances ne peuvent donner lieu à l'allocation d'indemnités.

M. Couderc distingue encore les Sociétés qui donnent des dividendes et celles qui n'en distribuent pas. Il est d'avis, pour ces dernières, de ne pas se baser sur le cours des actions, mais de faire procéder à une vérification par le fisc des opérations comptables et de supprimer toute indemnité aux actionnaires des Compagnies dont l'examen des bilans aura révélé des déconfitures ou des faillites prochaines et inévitables.

Tous ces arguments ne sont, à notre avis, que de mau-

vaises raisons pour diminuer ou supprimer des indemnités légitimement dues.

Il y a une erreur manifeste à attribuer au développement de la richesse générale, à l'élévation de la culture intellectuelle de nos concitoyens une part prépondérante dans la prospérité actuelle des Compagnies d'assurances... prospères.

Les Sociétés, qui ont réussi, doivent leur succès principalement à la façon dont elles ont été gérées. Pour arriver à ce résultat, les associés ont engagé leur argent, couru des risques, et ces risques ne sont pas sans importance, puisque 52 Compagnies d'assurances contre l'incendie ont dû suspendre leurs opérations de 1882 à 1904. Comme le fait remarquer M. G. de Novion (1), il n'y a pas plus d'injustice ni de scandale à s'enrichir en exploitant l'industrie des assurances qu'en se livrant au commerce de la nouveauté, du vêtement ou de l'épicerie.

Si les Compagnies d'assurances ont profité de la prospérité générale, elles ont également contribué à cette prospérité. Elles ont permis aux usiniers, aux commerçants, aux propriétaires de n'avoir plus à craindre de voir leurs entreprises, leurs propriétés disparaître par un coup fortuit du sort. En dehors des services rendus en couvrant les pertes des sinistres, elles ont contribué à encourager l'esprit d'entreprise en augmentant la con-

(1) *Art précité...*

fiance des audacieux qui n'ont plus à compter avec les aléas des incendies. Ainsi, l'organisation actuelle de la Société apparaît comme un tout harmonique. Chaque groupement profite de la prospérité des autres, mais les autres tirent aussi avantage de la prospérité de chacun et il s'opère finalement une compensation entre les avantages que l'on reçoit et ceux que l'on procure.

Nous venons de dire que les Compagnies d'assurances *ont profité* de la prospérité générale. Elles ont profité, mais elles ne profitent plus, puisque l'Etat, par des impôts savamment établis non sur les bénéfices, mais sur les chiffres d'affaires (taxes sur les capitaux assurés), tire seul avantage de toute extension des opérations.

En ce qui concerne les propositions faites pour établir le droit à l'indemnité sur d'autres bases que les cours de bourse, on peut répondre qu'à la vérité ces cours ne sont peut-être pas toujours l'indication exacte de la valeur des titres d'après la situation réelle de la Société, mais qu'il serait bien délicat d'essayer de se rendre compte directement de cette situation. Rien ne dit, d'ailleurs, que cet examen révélerait toujours un état plus mauvais que l'indique la valeur marchande des actions. Celles-ci pourraient même être au-dessous de leur taux réel. Si le contrôle était fait avec conscience, il pourrait donc s'établir une compensation ; mais il est fort probable que l'Etat ne verserait jamais une indemnité supérieure au cours coté, ce qui serait profondé-

ment injuste. D'autre part, les actionnaires dont l'indemnité serait diminuée ou supprimée, pourraient dire aussi avec raison qu'ils sont lésés. La valeur réelle et actuelle de l'entreprise et la valeur des actions sont en effet deux choses distinctes. On peut avoir intérêt à acheter des actions plus qu'elles ne représentent en réalité pour bien des raisons.

Ainsi, l'affaire peut être bonne en elle-même mais mal gérée, et on peut penser qu'une modification dans la direction fera naître la prospérité. Ou bien il peut y avoir des contrats, jugés avantageux, qui n'entreront en exécution que plus tard. Ou bien il peut exister des conventions néfastes qui expireront sous peu. On pourrait multiplier les exemples. En réalité, un titre a, en lui-même, une certaine valeur, le cours coté, déterminé par le libre jeu de l'offre et de la demande. En dehors d'une indemnité égale à cette valeur, les porteurs se considéreront comme spoliés par l'Etat, et une spoliation partielle serait tout aussi critiquée, tout aussi funeste au crédit de l'Etat, qu'une spoliation entière. Elle serait peut-être plus funeste, car le remboursement sans indemnité pourrait peut-être être considéré comme la stricte application de principes juridiques, tandis qu'un paiement insuffisant paraîtrait plus visiblement un défaut partiel de remboursement d'une créance reconnue.

SOCIÉTÉS ÉTRANGÈRES EXERÇANT EN FRANCE.

M. Buisson, aussi bien que M. Couderc, estime que les Sociétés étrangères opérant en France peuvent être dépossédées par le monopole sans indemnité.

« Une loi, dit M. Couderc, les a admises à exercer
« l'industrie de l'assurance ; une loi suffira pour ne
« plus les admettre.

« Cette disqualification des Compagnies étrangères ne
« peut soulever d'objection, puisque c'est l'Etat qui aura
« le monopole. Il en eût été différemment si leur exclu-
« sion se fût produite ou parût se produire en faveur
« de particuliers. »

Remarquons de suite que nous avouons ne pas comprendre pourquoi l'Etat aurait le droit de mettre les Sociétés étrangères à la porte de notre pays, pour prendre leur place, tandis qu'il ne pourrait le faire, si cette mesure devait profiter uniquement à des particuliers.

En réalité, le premier argument seul peut entrer en ligne de compte. Nous avons vu (1) que certains le jugent irréfutable, tandis que d'autres ne l'admettent pas.

Admettons, pour un instant, le principe de la souveraineté et de l'irresponsabilité de l'Etat en matière législative. Ce n'est pas, parce qu'on a le droit de faire une chose, qu'on doit la faire. Evidemment, s'il y avait

(1) *V. supra*, p. 26 et sqq.

péril public à laisser les Sociétés étrangères exercer en France, l'Etat aurait le devoir d'intervenir, sans que cette intervention donne lieu à indemnité. L'Etat a d'ailleurs procédé ainsi par la loi du 17 mars 1905, qui a soumis les Compagnies étrangères à des conditions fort onéreuses. Beaucoup d'entre elles ont dû, à cette époque, suspendre leurs opérations dans notre pays. Cette mesure était très justifiée et a été généralement approuvée, parce qu'il s'agissait alors de défendre les intérêts menacés de tous les Français.

Mais, dans la situation actuelle, la question se pose de façon toute différente. Il s'agit de supprimer une source de bénéfices des Compagnies étrangères pour se l'approprier ; dès lors, tous les arguments, invoqués en faveur de l'attribution d'indemnités aux Compagnies françaises, gardent toute leur force. La loi de 1905, qui a réglé les conditions dans lesquelles les Compagnies étrangères pourraient opérer dans notre pays, contient des obligations très rigoureuses. Ces Compagnies ont dû acquérir de nombreux immeubles, devenir propriétaires de valeurs françaises déterminées, dépenser des sommes considérables en frais d'installation.

Si une nouvelle disposition légale les empêchait de tirer un profit légitime des énormes capitaux engagés, il serait de la plus élémentaire justice que l'Etat indemnise ceux qui seraient lésés par suite de la foi qu'ils ont eue en sa parole.

M. Buisson assure, lui, qu'il n'y a pas lésion : « Aussi

bien, dit-il, ces immeubles, comme les valeurs françaises », achetés à « chers deniers », auraient-ils toujours, « après comme avant le monopole, leur valeur. Dans « les grandes villes, où le prix des terrains est, d'une « manière générale, en hausse continue, au moins dans « les quartiers centraux, où s'installent toujours ces Sociétés, la vente de ces immeubles se chiffrera, presque « sans exception, par un bénéfice ; la réalisation de titres français, si elle est faite judicieusement et en « temps voulu, ne se chiffrera pas non plus par une « perte. Rien ne pressera d'ailleurs les Compagnies de « vendre ces valeurs immédiatement après la cessation « de leurs opérations, puisqu'elles continueront à en toucher l'intérêt normal.

« Il n'y a donc aucune cause de pertes réelles à redouter pour les Compagnies étrangères. Elles seront « simplement privées d'exercer un commerce dans notre « pays. »

Il se peut que les Compagnies étrangères retrouvent les fonds qu'elles ont immobilisés pour avoir le droit de faire des opérations en France. Mais M. Buisson ne s'aperçoit pas que le droit à des indemnités ne réside pas là. L'Etat n'a pas à tenir compte aux Compagnies des pertes qui pourraient résulter pour elles de la dépréciation de leurs valeurs ou immeubles français. Ces établissements étaient seuls juges des achats faits par eux et doivent profiter des gains ou supporter les pertes résultant de ces opérations. Ce qui donnerait lieu à l'ou-

verture d'indemnités, c'est la perte des bénéfices industriels réalisés sur les contrats passés en France. Si, antérieurement au monopole, les dividendes étaient de 150 francs et s'ils tombaient à 100 francs pour les exercices qui suivraient la mainmise de l'Etat sur les assurances, il y aurait une perte de 50 francs pour laquelle il faudrait verser une indemnité, puisqu'une loi française avait donné les moyens de gagner ces 50 francs sous des conditions auxquelles il a été satisfait.

Certes, pour nous, Français, les étrangers peuvent n'être pas intéressants. Ils viennent s'enrichir dans notre pays à nos dépens. De plus, à l'égard de nos législateurs, ils ne sont pas électeurs. Mais encore faut-il être justes aussi ! Si nous les avons autorisés à faire quelque chose, il faut subir les conséquences de notre acte. S'il s'agissait de Français à l'étranger, notre manière de voir changerait complètement ; et nous nous indignerions et ferions des représentations diplomatiques.

C'est du reste ce que feraient sans aucun doute les nations étrangères, dans le cas où notre pays établirait le monopole sans donner d'indemnités à leurs nationaux. Et il est très probable qu'alors l'Etat devrait ouvrir les cordons de sa bourse ou faire comme l'Italie soumettre la question au Tribunal arbitral de La Haye. Notre sœur latine a dû en effet procéder de cette façon, au mois d'avril dernier à la suite de représentations de la plupart des gouvernements étrangers contre la loi sur

le monopole des assurances-vie qui avait prononcé l'expropriation sans indemnité des Compagnies étrangères. Cette solution amènera même peut-être un résultat bizarre et qui devrait donner à réfléchir à nos législateurs partisans du monopole : il se pourrait très bien en effet que les Compagnies étrangères opérant en Italie soient indemnisées, alors que les Compagnies italiennes ne l'ont pas été.

SOCIÉTÉS MUTUELLES.

Les Sociétés d'assurances mutuelles ne sont pas établies en vue de faire un bénéfice. Elles sont constituées par une réunion de propriétaires, qui mettent leurs risques en commun et s'indemnisent réciproquement des pertes occasionnées par les sinistres dans la proportion de la valeur des objets assurés. L'associé est à la fois assureur et assuré. Il est assureur par la garantie qu'il accorde aux autres sociétaires en cas de sinistre, mais jusqu'à concurrence seulement de la prime payée. Il est assuré, mais seulement dans la même limite du produit des primes. Les primes sont donc adaptées aussi exactement que possible à l'importance des sinistres à couvrir, avec une petite surprime pour la constitution d'un fonds de réserve.

Dans ces conditions, les associés seraient certainement lésés par le monopole, puisqu'ils auraient à payer une prime plus forte, mais la somme supplémentaire, qu'ils devraient verser, constituerait précisément l'im-

pôt nouveau résultant du monopole. Or, l'Etat ne peut indemniser des contribuables, quand il les assujettit à un impôt nouveau. Le monopole pourrait donc être établi sans allocation d'indemnités aux mutualistes, toutes réserves étant faites d'ailleurs pour les droits des agents des Mutuelles, dont nous examinerons plus loin la situation.

Les partisans du monopole triomphent donc ? Pas encore. Les opérations faites par les Mutuelles sont en effet très peu importantes. Le champ d'action, ouvert par la disparition de ces établissements au monopole de l'Etat, sera très limité. En réalité, l'allocation ou la non-allocation d'indemnités aux Mutuelles est à peu près sans intérêt pour l'Etat dans une œuvre aussi considérable que la constitution du monopole des assurances-incendie.

Les données, que l'on peut avoir, sur l'importance respective de la part réservée aux Compagnies et aux Mutuelles dans l'industrie de l'assurance-incendie en France, sont assez imprécises. Toutefois, l'Annuaire statistique de la France informe que le montant des pertes couvertes par l'assurance s'est élevé en 1906 à 83.303.865 francs. Les Compagnies françaises figurent dans cette somme pour 77.863.350 francs. Les Compagnies étrangères et les Sociétés d'assurances mutuelles n'ont donc supporté ensemble que pour 5.640.507 francs de sinistres. L'importance des Mutuelles est donc, comme on le voit, bien secondaire.

INDEMNITÉS AUX AGENTS D'ASSURANCES
DÉTENTEURS DE PORTEFEUILLES.

Un individu a dépensé une somme souvent considérable pour acquérir un portefeuille d'agent d'assurances. L'Etat peut-il le priver de sa fonction sans l'indemniser ? Certes, il paraît en avoir le droit strict, d'autant plus que l'intéressé ne possède pas une propriété véritable, mais un simple droit de quasi-propriété. Les agents ou courtiers d'assurances seraient déjà très sérieusement lésés, si on les contraignait, à un âge souvent avancé, à tourner leur activité ailleurs, en leur remettant seulement les fonds engagés par eux. Mais, si on les mettait à la porte sans indemnité, ce serait vraiment inique. Ils ont acheté, de leurs deniers, le droit d'exercer leur emploi ; ils ont souvent accru, par leur activité, l'importance de leur portefeuille initial ; celui-ci, jusqu'à l'établissement du monopole, conserve sa valeur marchande. Et l'Etat les dépouillerait sans indemnité ! C'est du pur arbitraire, penseront-ils ; et ils sont nombreux en France, et organisés. Peut-être, en prenant connaissance de leurs arguments, le peuple simpliste, non habitué aux subtilités du droit, pourra-t-il s'étonner que le principe, d'après lequel nul ne peut s'enrichir aux dépens d'autrui, ne soit pas mieux respecté par l'Etat ?

CONCLUSIONS.

D'après M. Coudere, l'indemnité à allouer aux seules Compagnies françaises à primes fixes s'élèverait à 500 millions de francs. Comment ce chiffre a-t-il été déterminé ? Son auteur ne s'explique pas à ce sujet ; mais il n'a point fait, c'est fort probable, une évaluation exagérée qui n'aurait pu que nuire au succès de sa proposition. Comme il est à peu près évident, d'autre part, que l'Etat devrait verser aussi une indemnité aux Compagnies étrangères opérant en France, et peut-être même aux agents et courtiers d'assurances, il est à présumer que ce chiffre de 500 millions serait de beaucoup dépassé. Cette somme s'applique, il est vrai, dans la pensée de celui qui l'a énoncée, aux indemnités à allouer pour toutes les branches d'assurances ; mais nul ne peut contester que la branche incendie serait la plus onéreuse à déposséder. A notre avis, il faudrait compter sur la somme d'un demi-milliard rien que pour cette branche, en tenant compte que les actions des Compagnies d'assurances se capitalisent à un taux moyen de 4 0/0 et que les bénéfices industriels moyens, réalisés par les établissements français, se montent à une moyenne d'environ 18 millions par an.

Voilà donc de bien grosses dépenses engagées avant de pouvoir toucher un centime. Voyons si ces dépenses seraient vraiment productives et quels bénéfices l'Etat pourrait retirer d'une aussi importante mise de fonds ?

§ III. — *Produits possibles du Monopole.*

« C'est précisément, dit M. Couderc (1), parce que le
« rendement des droits perçus a atteint ce chiffre énorme
« de 31.392.976 francs que nous sommes partisans, de
« plus en plus convaincus, de la nécessité pour l'Etat de
« constituer le monopole des assurances. Ce rendement
« prouve que l'assurance monopolisée fournira à l'Etat
« des ressources, dont on devine aujourd'hui, plus qu'on
« ne peut la préciser à cause des obscurités voulues de
« la comptabilité des Compagnies, l'étendue considéra-
« ble. On peut juger en effet de l'importance des opé-
« rations de toutes les Sociétés d'assurances, dans tou-
« tes les catégories, lorsque de simples droits d'Enre-
« gistrement et de Timbre et la taxe sur les capitaux
« donnent des millions.

« En évaluant les bénéfices totaux des Compagnies à
« une somme de sept à huit fois supérieure à la valeur
« connue et constatée des droits perçus, on est certaine-
« ment au-dessous de la vérité.

« Le monopole de l'assurance, en calculant sur ces
« bases, ne peut pas produire moins de 250 millions.
« C'est évidemment un minimum. Par l'extension rai-
« sonnée et l'organisation habile du monopole, on arri-
« vera plus haut encore. »

(1) *J. O. cité*, p. 1377.

M. Couderc nous enseigne là un singulier moyen de calculer les bénéfices réalisés par une industrie : il suffit de multiplier le total des impôts perçus par un certain chiffre. Pourquoi ce chiffre ? Comment est-il déterminé ? Mystère ! D'ailleurs, le montant des taxes, qui sert de base aux calculs étrangers de M. Couderc, est-il bien exact ? En l'examinant de près, il faut reconnaître le contraire. On ne peut en effet faire entrer, dans le compte, des impôts qui pèseraient sur d'autres personnes. Or, si l'industrie des assurances procure bien en effet plus de 32 millions au Trésor, la majeure partie n'est pas acquittée par les Compagnies mais par les assurés ; les Compagnies étant chargées seulement du recouvrement, — puisque dans cette catégorie d'impôts, en matière d'assurances-incendie, les droits d'Enregistrement figurent pour plus de 17 millions et les droits de Timbre pour plus de 9. Seules, la taxe de 12 francs par million sur les capitaux assurés, la patente, l'impôt foncier, l'impôt sur les valeurs mobilières, etc... grèvent réellement les Compagnies d'assurances. On serait donc loin de compte avec M. Couderc sur le chiffre de base de son calcul.

Ce calcul lui-même repose-t-il vraiment du reste, sur une donnée sérieuse ? Comme le fait remarquer M. de Nouvion (1), un pareil raisonnement conduirait à dire qu'une augmentation d'impôts serait la source d'un ac-

(1) *Journal des Economistes*, article cité.

croissement correspondant de bénéfices. S'il en était ainsi, l'établissement de taxes nouvelles ne provoquerait pas tant d'oppositions !

Pour déterminer les produits que pourrait donner le monopole, il faut donc trouver une base d'estimation un peu plus sérieuse. Or, tous les bénéfices réalisés par les Compagnies d'assurances sont indiqués dans l'Annuaire statistique de la France. Voici, pour les dernières années, les chiffres respectifs des primes perçues et des bénéfices industriels réalisés :

1895	—	Primes :	98.433.608	—	Bénéfices :	13.939.365
1900	—	— :	110.686.463	—	— :	11.857.842
1905	—	— :	127.248.627	—	— :	18.895.151
1906	—	— :	132.948.436	—	— :	8.959.797
1907	—	— :	138.355.297	—	— :	15.371.062
1908	—	— :	143.037.523	—	— :	18.630.745

Il y a bien loin, on le voit, de ces chiffres au bénéfice de 250 millions que M. Couderc escompte pour le monopole. Remarquons, d'ailleurs, que l'on doit prendre, pour base des produits futurs du monopole, les bénéfices industriels et non le montant, quelque peu supérieur à ceux-ci (1), des dividendes payés par les Compagnies. Ces dividendes représentent en effet pour une part les revenus des réserves souvent considérables, très supérieures au capital engagé dans l'affaire.

(1) Voir ces chiffres, p. 50, note 1.

On ne pourrait même pas prendre, pour base absolue, le bénéfice industriel, car l'Etat devrait prélever dessus des sommes importantes pour constituer des réserves. D'autre part, les Compagnies prélèvent sur les bénéfices industriels les subventions aux Caisses de retraites des employés.

M. Buisson a très bien vu la situation, aussi est-il beaucoup moins optimiste que M. Couderc sur les revenus possibles du monopole. Il ne pense pourtant pas que l'établissement de celui-ci ne se traduirait que par une maigre ressource supplémentaire de 15 à 18 millions, et pour faire ressortir un bénéfice supérieur, il fait intervenir un facteur nouveau : l'économie de frais de gestion que réaliserait la Mutuelle Nationale sur l'exploitation capitaliste actuelle.

Après avoir indiqué que le total des primes, recueilli par les Sociétés anonymes pour les différentes branches d'assurances, s'élevait à 631 millions environ, M. Buisson s'exprime ainsi (1) :

« Admettons que sur les 631 millions de primes anonymes, la Mutuelle nationale fasse une économie de « 10 0/0, ce qui revient à estimer que son exploitation « coûterait encore environ 15 0/0 plus cher que celle « des Mutuelles actuelles.

« Ces 10 0/0 d'économie représenteraient une soixantaine de millions de différence avec les primes anony-

(1) *J. O. cit.*, p. 318.

« mes actuellement payées. Si l'Etat maintenait simplement le tarif des Compagnies anonymes, il ferait donc un bénéfice de 60 millions environ.

« Si d'ailleurs, il fixait une surprime de 10 0/0 sur le taux actuel moyen des primes, il pourrait réaliser sur la totalité des primes — fixons-les à 700 millions en tout, chiffre certainement inférieur à la réalité — 70 millions de bénéfices qui, ajoutés aux 60 millions indiqués ci-dessus feraient un total de 130 millions.

« Si d'ailleurs l'on tient compte de l'augmentation du total des primes qui résultera de l'obligation, pour l'assurance-incendie et le bétail ; qui résultera aussi de l'application de la loi de 1898 aux accidents agricoles, on voit que l'Etat pourrait réaliser, du fait de la surprime indiquée, un important bénéfice.

« Sans surprime, en maintenant les taux actuels, des primes, l'Etat pourrait réaliser, en raison de l'augmentation du chiffre total des primes touchées, peut-être 80 ou 90 millions.

« Ces chiffres ne s'appliquent naturellement qu'à la période de plein fonctionnement, alors qu'il n'y aura plus en vigueur aucun contrat signé par une Compagnie d'assurance privée. »

Les chiffres de M. Buisson s'appliquent au monopole général de toutes les branches d'assurance. Or, nous n'examinons ici que la branche incendie. Nous ne pouvons toutefois nous empêcher de faire remarquer que, sur le total de 631 millions de primes indiqué par

M. Buisson, les assurances contre l'incendie ne figurent que pour 180 millions. En réalité, d'ailleurs, ce chiffre est exagéré et celui de 150 millions serait peut-être encore trop élevé. Quoi qu'il en soit, la différence entre les 180 et les 150 millions précités représente, à part 8 millions de primes se rapportant aux assurances agricoles, tout près de 450 millions de recettes effectuées par les assurances-vie, transports et accidents du travail. Or, ces branches ne feraient pas l'objet d'un monopole obligatoire au profit de l'Etat. L'industrie continuerait à être gérée par l'Etat suivant le mode adopté par les Compagnies capitalistes. L'Administration du monopole aurait ses agents et courtiers comme les Sociétés anonymes actuelles et la rémunération serait identique. On ne voit donc pas du tout comment, avec la même Administration, l'Etat pourrait réaliser 45 millions par an de bénéfices de plus que les établissements privés actuels.

Cette petite digression faite, revenons aux assurances-incendie. M. Buisson compte donc, grâce à une économie de gestion, faire produire à cette branche du monopole 30 à 35 millions de bénéfices, en prenant pour base le taux actuel des primes pratiquées par les Compagnies.

Voyons d'abord ce qu'il faut penser de cette économie de frais de gestion. Elle serait réalisée, au dire des partisans du monopole, par la suppression des commissions payées aux agents et courtiers. Mais a-t-on songé à ce que représentent ces commissions ? Ce n'est pas

seulement, comme M. Couderc et M. Buisson paraissent le croire, la rémunération donnée pour chaque affaire nouvelle qu'apporte l'agent à la Compagnie ; ce n'est pas seulement le prix de la concurrence que se font les établissements entre eux et qui disparaîtrait par l'institution du monopole. Les commissions représentent autre chose. Elles représentent la rémunération du travail résultant de tous les rapports des Compagnies et des assurés, l'établissement des contrats, les modifications qu'ils comportent pendant qu'ils sont en cours d'exécution. Dans les Compagnies même, l'agent fait les enquêtes sur les causes des sinistres, expertise les objets détériorés, propose à la Compagnie le chiffre de l'indemnité à allouer. Pour avoir droit à leurs commissions, les agents doivent se transporter dans les villages, les hameaux, les fermes isolées ; ils doivent percevoir les primes. En un mot, ils ont à assurer la plus grosse partie du travail que comporte l'industrie de l'assurance. En réalité, ils sont peu payés. Certains, il est vrai, dans les grandes villes, gagnent largement leur vie ; mais, à côté de ces privilégiés, combien d'autres végètent dans les campagnes ! Quoique étant représentants de plusieurs Compagnies, ils ne pourraient vivre, si l'assurance ne constituait pas pour eux une profession accessoire.

Le travail qu'ils font, le monopole devrait le faire faire, et, tout paradoxal que cela paraisse, cela lui reviendrait plus cher qu'actuellement aux Compagnies.

« On dira peut-être, déclare M. Paul Leroy-Beaulieu (1),
 « que l'Etat réaliserait des économies dans la gestion
 « des assurances ; on invoque, par exemple, le taux des
 « commissions payées aux agents. Mais il faut se ren-
 « dre compte de la minutie de l'œuvre de l'assurance,
 « des démarches renouvelées nécessaires, des dépla-
 « cements fréquents pour des opérations souvent infimes
 « et généralement modiques, des frais nécessités pour
 « la constatation et le règlement des sinistres. Ce n'est
 « pas là une industrie passive, qui attende le client ; il
 « faut des agents diligents et clairvoyants.

« Bien loin qu'on puisse espérer que l'Etat monopo-
 « leur fit des économies à ce sujet ; il est infiniment pro-
 « bable avec le coulage qui caractérise, notamment
 « dans les pays démocratiques et particulièrement en
 « France, toutes les industries d'Etat, que les frais de
 « l'Etat monopoleur deviendraient rapidement beaucoup
 « plus élevés que ceux des Compagnies privées. »

Les dépenses de l'Etat seraient peut-être moindres dans les grandes villes, mais, dans les campagnes, elles seraient bien plus élevées, car il faudrait remplacer les courtiers, payés en proportion des affaires qu'ils traitent, par des agents à traitements fixes, qui feraient de l'assurance, non plus leur occupation accessoire, mais leur emploi principal. Le travail d'ailleurs étant beaucoup plus considérable avec le monopole, nous l'avons

(1) Le monopole des assurances. *Economiste Français* du 18 déc. 1909.

vu en étudiant son fonctionnement, les dépenses seraient plus fortes aussi. Nous n'avons guère de données sur le prix que pourraient coûter les expertises nécessaires avant l'établissement des contrats. Indiquons pourtant à titre documentaire, l'évaluation que faisait de cette dépense M. Béchard, représentant du peuple, dans son rapport à l'Assemblée nationale législative (1), au nom de la 19^e Commission d'initiative parlementaire sur la proposition du monopole d'assurances-incendie présenté par M. Huguenin :

« Les frais d'administration seraient d'ailleurs plus
« considérables, de la part de l'Etat que de la part des
« Compagnies. Il faudrait nécessairement recourir à
« l'expertise préalable des objets soumis à l'assurance.
« Trente milliards d'assurances répondent à 3.500.000
« contrats ; il y aurait donc lieu à 3.500.000 expertises
« préalables. La loi bernoise estime chacune d'elles à
« 15 francs. M. Huguenin propose d'allouer aux experts
« 1 franc par myriamètre pour frais de déplacement et
« une indemnité de 5 francs par chaque jour de vaca-
« tion. Quelle que soit la base qu'on adopte, on peut
« compter sur une dépense d'une cinquantaine de mil-
« lions, dont les Compagnies s'affranchissent par des
« conventions à l'amiable, et que l'Etat assureur serait
« au contraire obligé de renouveler souvent à cause des
« changements qui surviennent dans la matière assu-
« rée. »

(1) Séance du 10 mai 1851.

En raison de l'augmentation de la masse assurable, ce ne seraient plus 50, mais 150 millions, au bas mot, que coûteraient, sur la même base de calcul, les expertises préalables. Cette dépense, répartie sur une période de dix ans, durée des contrats, se monterait à 15 millions par an. Nous sommes d'ailleurs certainement au-dessous de la vérité, car le taux de la rémunération du travail a augmenté depuis 1851.

Quoi qu'il en soit, à ces frais d'expertises, il faudrait ajouter tous ceux, que nécessiterait le travail auquel se livrent actuellement les agents et courtiers. Il est donc fort probable que cette partie des dépenses du monopole serait supérieure aux 35 millions environ que paient les Compagnies à titre de commissions. Quant aux dépenses des administrations centrales, aux frais d'expertises, de sinistres, etc... il est peu probable que l'Etat puisse s'en tirer à moins cher que les Compagnies, soit 11 millions (1) environ par an. Il nous paraît en effet qu'une administration unique ne serait pas capable de gérer de façon plus économique que de petits établissements. Au contraire. Tout d'abord, il ne faudra pas un inspecteur de moins qu'aujourd'hui pour expertiser les sinistres : il ne faut pas en effet espérer que ces agents pourront fournir à l'Etat plus de travail que les Compagnies leur en demandent actuellement.

D'autre part, une grande Administration nécessite des

(1) Exactement: 10.941.302 fr. en 1907.

rouages plus compliqués que des petits établissements. Il faudra donc plus de travail, par suite plus d'argent pour arriver au même résultat.

Prenons un exemple. L'agent d'assurances établit les contrats et touche les primes. Sous le régime du monopole, ce dernier travail serait fait par les agents des finances, d'où nécessité d'une double comptabilité chez ceux-ci et dans les bureaux de la Mutuelle nationale, sans compter la correspondance échangée, les récépissés à délivrer, les bordereaux et relevés à établir.

Les frais de gestion examinés, passons à une autre partie des dépenses qu'aurait à supporter le monopole : les indemnités pour sinistres.

Sans se montrer exagérément pessimiste, on peut dire que les indemnités pour sinistres augmenteraient sous le régime du monopole, dans de notables proportions. D'abord, tout Français a, dans les départements du Midi surtout, un tempérament de fraudeur. Chacun sait dans quelles conditions est appliquée, dans cette région, la loi sur l'assurance obligatoire aux vieillards ; il est des villages, où toutes les personnes ayant plus de 70 ans, 65 aujourd'hui, touchent l'allocation attribuée par le législateur aux indigents. Cette situation existe de l'aveu et avec l'appui des autorités locales. « Avec l'Etat, disent « les maires et conseillers municipaux, on agit comme « en famille. »

On peut concevoir quel sera le résultat de cette men-

talité pour l'application du monopole. Les assurés voudront toucher d'autant plus que l'on aura attenté à leur liberté pour expertiser leurs biens, que l'Etat sera contraint d'augmenter les primes payées actuellement aux Compagnies d'assurances. Si l'on ne doit pas toucher davantage qu'avec les Compagnies, ce n'est vraiment pas la peine d'être assuré par l'Etat, penseront les intéressés. Alors, ils feront brûler des objets mobiliers hors service pour compenser ce qu'ils auront à payer à titre de primes. Comment prouver la fraude ? C'est impossible ; les agents trop zélés seraient d'ailleurs en butte à l'hostilité des municipalités qui défendraient, *unquibus et rostro*, leurs administrés. On verrait même sans doute des gens « vendre leur maison à l'Etat », suivant la pittoresque et suggestive expression employée en Suisse. Suivant d'ailleurs l'exemple que nous donne ce pays, les indemnités pour sinistres atteindront des taux beaucoup plus élevés sous le régime du monopole d'Etat qu'avec la gestion des Compagnies privées.

A un autre point de vue, il faut considérer que la loi des grands nombres est loin de s'appliquer de façon absolue en matière d'incendie, tout au moins dans une période de temps limité et dans un pays même de l'importance de la France. Dans certaines années particulièrement favorables, la proportion des sinistres par rapport aux primes est descendue jusqu'à 42,4 0/0. Par contre, elle s'est élevée, en 1881, à 71,22 0/0. L'année 1911, remarquable par sa sécheresse, paraît avoir été encore

plus mauvaise (1). Les chiffres globaux n'ont pas encore été publiés, mais les résultats indiqués par les Compagnies sont très défavorables. La Compagnie des assurances générales a encaissé 18.714.760 fr. 82 de primes et a payé pour 13.145.611 fr. 91 de sinistres, soit 70 0/0 environ. A la Nationale, les primes ont été de 11 millions 438.790 fr. 66 pour 7.244.211 fr. 65 d'indemnités pour sinistres. Au Soleil, les résultats ont été encore plus mauvais : primes : 16.782.776 fr. 06 ; sinistres : 13.481.685 fr. 58. Les administrateurs de la Compagnie des Assurances générales exposaient ainsi aux actionnaires les résultats de l'exercice : « C'est une perte industrielle que nous avons le regret de vous annoncer cette année ; elle est due à des conditions climatériques anormales, à une sécheresse exceptionnelle et prolongée ; dans nombre de cas, les commencements d'incendie ne pouvaient être arrêtés faute d'eau et les secours restaient inefficaces...

« Le résultat de cette année est une preuve manifeste que, si nos primes sont rationnellement établies en vue de circonstances normales, elles sont calculées avec la plus grande modération et aussi réduites que possible.

« Plus heureux que les actionnaires, l'Etat a largement profité de vos affaires. C'est pour lui seul que la

(1) Nous avons déjà eu l'occasion de donner quelques indications sur les résultats fâcheux de l'année 1911 pour l'industrie des assurances. V. *supra*, p. 52.

« masse importante des dévoués et expérimentés collaborateurs de votre Compagnie a donné cet effort d'assurer plus de 21 milliards 750 millions ; l'année vous coûte plus de 574.000 francs, elle rapporte près de 3 millions au Trésor. »

Remarquons que si l'importance des sinistres immobiliers ne varie pas, en général, chaque année, dans de fortes proportions, il en est tout différemment des sinistres mobiliers. La proportion pour cent des indemnités aux capitaux mobiliers assurés a été à Berlin, en 1887, de 0,73. L'année suivante, la proportion tombait à 0,36 et, en 1889, à 0,30. Elle remontait, en 1890, à 0,50 et, en 1893, à 0,79. Les années suivantes donnent : 1894 : 0,40 ; 1895 : 0,59 ; 1896 : 0,32 ; 1897 : 0,59 ; 1898 : 0,55. Si l'on considère que le monopole pourra surtout étendre ses opérations par l'accroissement de l'assurance sur risques mobiliers et que c'est surtout de ce côté que les fraudes sont à redouter, on se rend facilement compte des résultats financiers fâcheux qui sont à craindre. Le premier exercice ne sera peut-être pas trop défavorable ; mais, tôt ou tard, les mauvaises années viendront.

Elles viendront comme elles viennent parfois pour les Compagnies, qui se garantissent pourtant le plus possible contre ces aléas de l'industrie des assurances. Entre autres moyens, les plus puissantes Compagnies, elles-mêmes, ont recours à la réassurance. La réassurance, objectera-t-on, mais l'Etat n'aura pas besoin de la pratiquer. Avec l'étendue des opérations du monopole, les

risques seront suffisamment disséminés. C'est une erreur. Un pays comme le nôtre, qui jouit d'une unité économique, ethnique, politique, climatérique si développée, présente également une certaine uniformité au point de vue des risques contre les incendies, les inondations, etc., etc. Cette uniformité est certes bien loin d'être absolue mais elle existe. Les inondations de 1910 ont été à peu près générales dans toute la France. De même, la chaleur de 1911, si fâcheuse pour l'industrie de l'assurance. De même, les attentats criminels ont, à certaines époques, dans certaines circonstances, une tendance à s'étendre à tout le pays : exemple, les sabotages de la voie ferrée et des lignes télégraphiques, si fréquents il y a quelque temps. Des émeutes, ayant pour résultat des dégâts matériels, peuvent avoir leur répercussion sur tout le territoire. Une guerre peut causer partout des ruines incalculables. Tous ces risques, l'Etat devrait bien les assurer puisqu'il aurait le monopole. Comme dit M. Buisson, dans une phrase que nous avons déjà citée : « L'Etat, en supprimant toute assurance faite en dehors
« de lui, ne s'engage-t-il pas par là-même envers tous
« ceux qui voudront s'assurer ? », et, dans cette autre plus explicite encore : « Le monopole, doublé de l'obligation, doit assurer tous les risques, englober tous les
« assurables. Les contrats, que les Compagnies refusent de signer aujourd'hui comme présentant pour
« elles de trop grands risques, l'Etat devra les mettre
« en portefeuille. »

Les Compagnies, qui n'assurent pourtant pas tous les risques que devrait couvrir l'Etat, se réassurent en grande partie auprès du consortium des Compagnies étrangères. Il serait donc de la plus élémentaire prudence que la Mutuelle nationale en fasse autant. Or, en fait, elle ne le ferait pas : même si les administrateurs jugeaient cette mesure indispensable, ils ne pourraient vraiment pas s'adresser à l'industrie privée étrangère !

La Mutuelle nationale pourrait-elle espérer augmenter à son profit le chiffre d'affaires réalisé aujourd'hui par les Compagnies, et, par là, accroître ses bénéfices ? Le chiffre d'affaires serait sans doute augmenté, mais dans une faible proportion, car il faut tenir compte que l'Etat perdrait la clientèle que possèdent actuellement les Compagnies françaises à l'étranger. Or, les opérations réalisées de ce fait par nos Compagnies s'élèvent à environ 30 milliards. D'autre part, les risques que prendrait l'Etat, seraient bien plus mauvais que ceux dont l'assurance serait abandonnée. Nul n'ignore, en effet, que les risques qui ne sont pas assurés sont, pour une grande part, les plus mauvais. Ce sont les établissements industriels où l'on se livre à des manipulations dangereuses ; ce sont surtout aussi les risques très minimes, les mobiliers sommaires, les masures délabrées. Les contrats sont très coûteux à établir relativement à la faible importance de la prime, les incendies fréquents. Mieux vaudrait en cette matière, pour l'Etat, laisser de côté tous ces petits risques et employer une partie des béné-

fices du monopole à secourir les sinistrés non assurés. Les frais de gestion en seraient considérablement diminués et il y aurait moins de réclamations contre les procédés du monopole, puisque les petites gens ne trouveraient à son établissement que des profits. Or, c'est cette partie de la population qui serait certainement la première à exercer des plaintes véhémentes contre son établissement, car les ouvriers sont très soucieux de leur indépendance, de leur liberté, et ils apprécient moins que les autres la nécessité de l'assurance.

Donc, de quelque côté que l'on envisage la question, on n'aperçoit que des causes de pertes pour le monopole. Non seulement la Mutuelle nationale ne pourrait pas compter voir augmenter les bénéfices réalisés aujourd'hui par les Compagnies, mais encore l'augmentation des frais de gestion, d'une part, l'accroissement des sinistres et l'impossibilité de pratiquer la réassurance, d'autre part, seront autant de raisons pour diminuer les produits du monopole et rendre son exploitation plus hasardeuse.

Que fera alors l'Etat ? M. Ferdinand Buisson ne l'a pas caché, dans la citation de son rapport que nous avons faite plus haut : il élèvera les primes. M. Buisson parle d'ajouter, une surprime de 10 0/0 ; mais ce sera insuffisant, puisqu'il n'en résultera que 15 millions de recettes en plus. On augmentera donc encore et encore les tarifs. Les sinistres volontaires augmenteront eux

aussi, et l'on tournera toujours dans le même cercle vicieux. En présence de cette situation, l'Etat se montrera de plus en plus difficile pour le règlement des sinistres, mais cette façon de procéder n'améliorera pas beaucoup les affaires de la Mutuelle nationale, tandis qu'elle portera préjudice aux sinistrés non fraudeurs.

En résumé, la situation sera celle que décrit si bien M. Daniel Bellet, dans ces lignes (1) :

« Si d'ailleurs, une assurance d'Etat veut, avant tout,
 « des recettes, elle a la ressource d'asservir la clientèle,
 « de la considérer comme taillable et corvéable à merci,
 « et elle est obligée de demander des primes d'autant
 « plus élevées qu'elle exploite coûteusement, — les
 « preuves en sont abondamment faites. Et un mince en-
 « richissement du Trésor sera obtenu d'un appauvrisse-
 « ment considérable des contribuables. Encore vaudrait
 « mieux un lourd impôt simplement perçu. »

Oui certes, mieux vaudrait un lourd impôt simplement perçu, car, cet impôt, on chercherait au moins à l'établir de façon équitable, proportionnellement aux facultés de chacun. Rien ne serait plus inique, plus contraire aux principes de la science des finances que l'impôt résultant du monopole. Il aggraverait les défectuosités de notre système d'impôts, basé sur les signes extérieurs et notamment sur l'importance du loyer. La valeur du mobilier assurable contre l'incendie est en effet

(1) Un avant-goût des assurances d'Etat. *Economiste Français* du 30 avril 1910.

généralement en connexité étroite avec l'importance du loyer. Le monopole amènerait donc l'aggravation d'un impôt condamné par tout le monde.

On peut reprocher, dira-t-on, à tous les monopoles fiscaux de procurer des ressources, qui ne sont pas fournies par tous les citoyens proportionnellement à leurs facultés. C'est exact, mais personne, jusqu'alors, n'a été forcé de contribuer à alimenter cette source de revenus de l'Etat. Il n'en serait plus de même avec le monopole *obligatoire* des assurances contre l'incendie.

Il faut constater qu'il est tout de même curieux de voir des gens préconiser des procédés inquisitoriaux pour permettre, dans un but de justice sociale et d'égalité effective devant l'impôt, l'établissement de l'impôt sur le revenu, alors que les mêmes gens veulent avoir recours aux mêmes moyens pour aggraver indirectement les taxes qu'ils répudient pour leur injustice.

CONCLUSION

Nous avons successivement essayé de mettre en lumière tous les dangers, tous les aléas du monopole de l'assurance-incendie. Nous avons fait ressortir aussi la situation qui serait faite aux assurés. Nous ne pouvons conclure pourtant avant de rechercher les réclamations légitimes, que ceux-ci peuvent avoir à formuler contre les établissements qui pratiquent actuellement l'assurance.

Les critiques adressées aux Compagnies sont nombreuses : nous allons résumer les principales.

Une première source de réclamations a trait aux objets compris dans l'assurance et à la responsabilité des Compagnies.

L'assurance des objets précieux n'est acceptée que si une somme distincte est affectée à la garantie de chaque espèce d'objet, de sorte que cette somme se trouve généralement très supérieure à la valeur de ces objets.

L'assureur ne garantit que les meubles appartenant en propre à l'assuré et non ceux qu'il détient effectivement à un titre quelconque. D'autre part, les Compagnies ne supportent que les pertes résultant de la communication du feu par la flamme, de sorte que les carbonisations, les dégâts provenant d'explosion par la poudre ou le gaz si ces dégâts ne sont pas causés par le feu subséquent) ne donnent pas lieu à indemnité.

A un autre point de vue, les polices sont établies sur la déclaration de l'assuré, qui est toujours responsable des omissions faites par lui : cette faute entraîne la caducité du contrat. Or, ces omissions sont bien souvent involontaires. Elles le sont presque certainement quand il s'agit de déclarations à faire en cas d'aggravation du risque, alors que le contrat est en cours d'exécution. Pourtant cette omission entraîne, elle aussi, la déchéance. Il y a de nombreuses mises en demeure auxquelles l'assuré doit satisfaire alors qu'il ne s'en doute même pas, parce qu'il n'a pas lu ou pas compris les termes du contrat.

D'autre part encore, il n'est pas juste que le non-paiement de la prime, souvent par suite d'oubli, entraîne immédiatement la caducité du contrat.

Enfin, en cas de sinistre, il n'est pas toujours facile à l'assuré d'indiquer l'estimation des objets détruits. Il s'expose à de fausses déclarations, qui ne se produirait pas si on se bornait à lui demander des renseignements au cours de l'expertise.

On s'est plaint aussi du peu de durée (six mois) du délai laissé à l'assuré pour introduire l'action nécessaire à la conservation de son droit.

Tous ces faits constituent de sérieux griefs contre les Compagnies étroitement unies en face de l'assuré isolé. Mais suffisent-ils pour amener celui-ci à désirer l'établissement du monopole. Nous ne le croyons pas.

Tout d'abord, les Compagnies ne se prévalent généralement pas, en pratique, des dispositions du contrat qui leur permettraient d'invoquer la déchéance, quand elles se rendent compte de la bonne foi de l'assuré et lorsque la faute de celui-ci est peu grave. Le nombre très faible des procès, un pour 550 règlements de sinistres, est la preuve de la modération des Compagnies et de leur désir de s'entendre le plus possible à l'amiable avec leurs assurés. D'autre part, si les conditions des assurances étaient rendues plus favorables aux assurés, les primes augmenteraient.

Nous avons vu que les bénéfices industriels des Compagnies n'ont rien d'exagéré. Les dividendes sont importants, par suite de la modicité du capital social, qui reste suffisant, malgré le développement considérable des opérations, par suite aussi de la prévoyance des administrateurs qui ont constitué peu à peu d'énormes réserves prélevées sur les bénéfices. Mais il faudrait peu de chose pour que le bénéfice réalisé se changeât en perte, comme cela s'est produit d'ailleurs en 1911.

Néanmoins, le régime actuel des assurances est dé-

fectueux à différents égards, cela n'est pas niable. Beaucoup d'assurés n'hésiteraient pas à payer une prime plus forte pour être couverts plus complètement, mais ils ne peuvent le faire. Cette situation peut être modifiée du reste sans avoir recours au monopole. Si les assurés, en effet, isolés en face des Compagnies ne peuvent rien, il leur est loisible de se grouper. Et c'est chose faite aujourd'hui. Les Chambres syndicales de propriétaires d'immeubles comprenant plus de 50.000 adhérents ont provoqué la formation d'une « Ligue des assurés ». Cette Ligue a confié à une Commission présidée par M. le professeur Thaller, le soin de relever les modifications qui pourraient être apportées au contrat d'assurances. Des démarches seront faites ensuite auprès des Compagnies pour leur demander de tenir compte des desiderata des assurés. En cas de réponse négative, il serait possible ensuite de réclamer l'intervention du Parlement pour faire déterminer par une loi les bases essentielles du contrat d'assurance. Un projet a d'ailleurs été présenté en ce sens par le gouvernement. Il a été rapporté par M. Guillaume Chastenet (1), mais n'est pas encore venu en discussion.

On voit donc que le monopole, n'est nullement nécessaire pour donner satisfaction aux assurés. M. Alfred Droz le déclare formellement au nom de leur Ligue : « Certaines personnes, dit-il en effet, s'imaginent que

(1) *Journal officiel*, 1907, *Doc. Parl. ch. Ann.*, n° 768, p. 148.

« si l'Etat se faisait assureur à l'exclusion de tous les
 « autres, cela couperait court aux abus. La Ligue des
 « assurés s'est déclarée l'adversaire de cette conception.
 « L'industrie des assurances, pour bien des motifs, doit
 « être laissée à l'initiative et à la pratique des individus.
 « La Commission a été d'avis unanime que les abus
 « actuels seraient multipliés par la remise à l'Etat de la
 « tâche que remplissent les Compagnies (1). »

Ces abus en effet seraient multipliés. Faut-il les rappeler en quelques mots ? Ce serait l'augmentation de la prime, l'obligation de l'assurance, si contraire aux principes de liberté pour l'acquisition et la conservation desquels nos pères se sont tant de fois battus, et, enfin, par-dessus tout, l'inventaire que ferait dans tous les foyers français l'agent de l'assurance, du fisc plutôt.

Peut-on accepter ces résultats fâcheux du monopole pour les avantages fort incertains qu'il procurerait ? Fort incertains, en effet, car, si les contrats étaient rédigés de façon plus favorable pour l'assuré, ils seraient par contre exécutés de façon plus stricte, si même l'ingérence de la politique permettait toujours une exécution exacte et loyale. On peut dire avec M. Paul Leroy-beaulieu (2) que « ceux-ci (les assurés) éprouveraient la plus
 « grande déconvenue, s'ils se trouvaient, pour l'évalua-
 « tion et le règlement des sinistres, face à face avec l'E-

(1) ALFRED DROZ. *Une nouvelle rédaction des polices d'assurance contre l'incendie. Revue politique et parlementaire*, 10 mai 1911.

(2) Article cité. *Economiste Français*, 18 déc. 1909.

« tat, toujours prépotent, partial et lent dans ses paiements ».

Nous avons vu, d'autre part, combien le monopole serait difficile à établir. Nous avons vu qu'après une première mise de fonds considérable, l'Etat aurait certainement de gros mécomptes sur les bénéfices qu'il attend de son établissement, si même il enregistre des bénéfices !

Ira-t-on, dans ces conditions, priver des milliers et des milliers d'agents, de courtiers, d'employés d'assurances de leur gagne-pain ? L'Etat utiliserait bien les services d'un certain nombre d'employés mais il ne pourrait utiliser ceux de tous les agents et de tous les courtiers. Il ne le pourrait pas parce que il ne lui serait pas possible d'employer des gens âgés, qu'il devrait mettre à la retraite après quelques années de service ; parce que les agents, qui sont capables de discuter avec un client sur le chiffre de son assurance, ne pourraient expertiser les objets à assurer, comme il le faudrait avec le monopole ; parce que, enfin, les courtiers, qui font de l'assurance une profession accessoire, ne pourraient quitter leur emploi principal.

Ne faut-il pas tenir compte de toutes ces détresses qu'occasionnerait le monopole ?

Sans intérêt, nuisible peut-être pour les finances de l'Etat, mauvais pour les assurés, déplorable pour les employés qui vivent actuellement de l'industrie des assurances, le monopole des assurances-incendie serait

donc néfaste à tous les points de vue. Nous ne pouvons mieux faire que de citer, pour conclure, le jugement qu'a porté sur lui un de nos plus éminents financiers, M. Magnin, ancien ministre des Finances (1) :

« Ce système priverait le contribuable de sa liberté
 « d'action et diminuerait le prestige de l'Etat, en le fai-
 « sant sans cesse intervenir dans les expertises coûteu-
 « ses et dans des discussions irritantes. Au lieu d'ouvrir
 « au Trésor une source de revenus, il multiplierait, sans
 « profit pour personne, le nombre des fonctionnaires pu-
 « blics, accroîtrait les dépenses, occasionnerait des em-
 « barras administratifs et financiers et augmenterait
 « peut-être certains sinistres. »

(1) Lettre adressée le 24 février 1881 au président du Sénat, par M. Magnin, ministre des Finances, au sujet d'une pétition des cultivateurs de Freneuse (Seine-et-Oise).

Vu : *Le Doyen de la Faculté*, Vu : *Le président de la thèse*,
 P. CAUVÈS. A. SOUCHON.

Vu et permis d'imprimer,
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
 L. LIARD.

BIBLIOGRAPHIE

- ALGLAVE (Paul). — Les assurances contre l'incendie par l'Etat, les provinces et les villes en Allemagne. Paris, 1901.
- Les Assurances contre l'Incendie par l'Etat ou les cantons en Suisse et dans les Pays Scandinaves. Paris, 1902.
- Les Assurances contre l'Incendie par l'Etat en Autriche et en Russie. Paris, 1904.
- ALLARD. — De l'Assurance obligatoire.
- CARTIER. — Les Bénéfices du Monopole des Assurances.
- CAUVÈS. — Economie Politique. 2^e Edit.
- CHAREL. — L'Assurance par l'Etat.
- CHAUFTON. — Les Assurances, leur passé, leur présent, leur avenir. 1884-1886.
- CHESNELONG. — L'Assurance-Incendie par les Mutuelles agricoles en France, *Thèse, Paris*, 1905.
- DE COURCY. — De l'Assurance par l'Etat. 4^e Edit.
- DEBROCK. — L'Assurance contre l'Incendie, réformes nécessaires.
- DÉROULÈDE (M.). — Assurances contre l'Incendie (Etude comparée des systèmes d'assurances publiques et des systèmes d'assurances privées), *Thèse, Paris* 1899.

- FRÈRE ORBON. — De l'organisation des assurances par l'Etat.
- GAUWIN. — L'Etat assureur. Paris, 1892.
- GIDE. — Economie politique, p. 478 sqq. (11^e Edition).
- GIGOT. — Les Assurances ouvrières et le Socialisme d'Etat.
- GUÉNOT (H.). — Le Monopole de l'Etat en matière d'assurances contre l'incendie. (*Réforme sociale*, 1896).
- HAMON. — Histoire Générale de l'assurance en France. Paris 19 Fascicules.
- JANNET. — L'Assurance obligatoire. Paris, 1888.
- LAMBERT (W.). — Le Monopole des Assurances, Paris, 1910.
- LEFORT (J.). — L'Assurance par l'Etat en matière d'assurance-vie. Paris 1906.
- Traité de l'assurance sur la vie. T. IV. Paris. 1894-1899.
- LEROY-BEAULIEU (Paul). — L'Etat Moderne. p. 366 sqq. 3^e Edit., Paris, 1900.
- LEVASSORT (D^r Ch.). — Le Monopole des Assurances. Paris 1910.
- LONGUESERRE. — L'Assurance obligatoire en matière d'incendie. *Thèse*, Paris, 1901.
- MATAJA. — Grundriss des Gewerberechts und der Arbeiter sicherung. Leipzig, 1899.
- MICHELET. — De l'exploitation du domaine industriel de l'Etat. *Thèse Paris* 1906.
- MOLY. — L'Assurance obligatoire et le Socialisme d'Etat.
- PARDOUX. — L'Etat français et ces compagnies d'assurances contre l'Incendie. *Thèse, Paris* 1906.
- PERRIAUD. — Le Socialisme d'Etat. L'Etat assureur.
- REIGNEAUD (L.). — Le Monopole des Assurances-Incendie. *Thèse, Paris*, 1911.
- RENDU. — La loi de Wager et l'accroissement des dépenses dans les budgets modernes. *Thèse, Paris*, 1910.

SCHONBERG. — Handbuch, T. II. p. 737 sqq. *Tübingen*.
4^e Edit., 1896.

THALLER. — Traité élémentaire de Droit commercial, 4^e Edit.,
Paris, 1910.

THOMEREAU. — Quelles sont les limites de l'intervention de
l'Etat en matière d'assurance.

— Un premier essai de Socialisme d'Etat sous Napo-
léon III.

Annales de la Régie directe.

Annuaire Statistique de la France.

Assurance Moderne.

Economiste Français.

Journal des Assurances.

Journal des Economistes.

Journal Officiel. Documents Parlementaires divers.

Moniteur des Assurances.

Réforme Economique.

Revue Politique et Parlementaire.

Revue des Assurances Mutuelles.

Revue de Science et de Législation financières.

Société d'Economie Sociale. *Bulletin.*

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
1 ^{re} PARTIE. — <i>Le monopole des Assurances-Incendie à l'étranger</i>	13
Allemagne	14
Suisse	19
2 ^e PARTIE. — <i>Organisation du monopole</i>	31
§ 1. L'obligation, conséquence du monopole	31
§ 2. Etablissement du monopole	39
§ 3. Gestion du monopole par une compagnie privée concessionnaire	49
§ 4. L'exploitation en régie directe	54
§ 5. Du rôle des caisses départementales pour l'établissement du monopole...	71
3 ^e PARTIE. — <i>Les conséquences financières du monopole</i>	81
§ 1. Ce que rapporte aujourd'hui à l'État l'industrie des assurances	81
§ 2. Dépenses résultant de l'établissement du monopole	87
a) Compagnies françaises	87
b) Sociétés étrangères exerçant en France	94
c) Sociétés mutuelles	98
d) Indemnités aux agents d'assurances détenteurs de portefeuilles	100
e) Conclusion	101
§ 3. Produits possibles du monopole	102
CONCLUSION	121
BIBLIOGRAPHIE	129

